

**Regards sur la décentralisation  
gouvernementale au Québec**

Actes du Forum régional  
sur la décentralisation

sous la direction de  
MARC-URBAIN PROULX

**GROUPE DE RECHERCHE ET  
D'INTERVENTION RÉGIONALES**

Collection développement régional

Coordination à l'édition: Suzanne Tremblay

Édition finale: Esther Cloutier

© Université du Québec à Chicoutimi  
Dépôt légal — 3<sup>e</sup> trimestre 1995

Bibliothèque du Canada  
Bibliothèque du Québec

ISBN: 2-920730-34-7

Distribution: GRIR  
555, boul. de l'Université  
Chicoutimi (Québec)  
G7H 2B1  
Tél.: (418) 545-5534

## REMERCIEMENTS

Au nom de Bernard Pilote, président du Conseil régional de la culture au Saguenay—Lac-Saint-Jean et de Roch Laroche du Bureau de liaison Université—milieu (BLUM) qui m'ont grandement assisté à la mise en oeuvre du débat, je tiens à souligner que le comité du Programme en Éthique de société de l'Université du Québec à Chicoutimi nous a honorés en nous confiant le mandat d'organiser un Forum régional sur la décentralisation. Nous remercions le caucus des députés du Saguenay—Lac-Saint-Jean pour ses encouragements moraux et financiers qui nous ont grandement incités à relever le défi. Celui-ci n'aurait pu être mené à terme sans les efforts consacrés aux invitations et au contenu par Mme Normande Lapointe. Plusieurs personnes ont par la suite participé au succès de l'événement. Un gros merci est sincèrement offert à André Courtemanche, directeur du DSEA à l'UQAC, à Christian Bergeron du SADC Domaine-du-Roy et à Ghislain Vachon du Programme en éthique pour leurs nombreux appuis logistiques. Nous remercions aussi le comité de lecture composé de Jean Désy, Richard Bilodeau et Suzanne Tremblay qui se sont mobilisés très rapidement pour que cet ouvrage soit entre vos mains le plus tôt possible. Finalement, nous remercions les conférenciers(ères), les présidents(es) – animateurs d'ateliers, les scripts ou secrétaires d'ateliers ainsi que les nombreux participants aux débats.

Marc-Urbain Proulx  
pour le comité organisateur du  
Forum régional sur la décentralisation





## PRÉFACE

Depuis ses débuts, le Parti Québécois a toujours été favorable à la décentralisation en gestion publique. Elle fait tout simplement partie de notre projet de société. Notre proposition est claire. La construction de l'État du Québec nécessite d'abord un rapatriement des pouvoirs et des compétences perdus aux mains du gouvernement fédéral canadien. Dans un deuxième temps, la gestion des affaires publiques de notre État souverain nécessitera la décentralisation gouvernementale. Il s'agit bien sûr, d'une question d'efficacité administrative. Sans cette avenue, nous deviendrions l'État le plus centralisé du monde. Il provient aussi de notre désir profond de respecter le mieux possible les besoins, les goûts et les préférences de tous les citoyens du Québec par le rapprochement et la responsabilisation des décideurs du secteur public. Qu'on se le dise: mes collègues et moi sommes au Parlement national de Québec, pour défendre les intérêts locaux et régionaux à l'intérieur du Québec.

Dans le passé, la gouverne péquiste s'est largement impliquée dans la réforme décentralisatrice. Dès le premier mandat, de 1976 à 1981, nous avons clairement illustré notre volonté non seulement de respecter l'autonomie locale et régionale, mais aussi de renforcer cette autonomie. La Loi 105 sur la démocratie locale et la réforme de la fiscalité municipale (Loi 57) se sont inscrites en ce sens. Nous avons aussi favorisé l'émergence et la consolidation des conseils régionaux sectoriels. La Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme a permis de concrétiser encore davantage nos intentions. Ainsi, la création des MRC en 1979 (municipalités régionales de comté) visait à offrir une assise territoriale adéquate et une organisation politique efficace pour gérer des biens et services collectifs. En ce sens, la responsabilité de l'aménagement du territoire fut dévolue à cet échelon tandis que les municipalités furent responsabilisées à l'égard de l'urbanisme. Nous avons préconisé et encouragé l'utilisation de ces petites régions MRC pour offrir des services à la population et aux entreprises: évaluation foncière, développement rural, promotion économique, gestion des déchets, etc.

Malheureusement, notre volonté de décentralisation s'est inévitablement refroidie avec les résultats du référendum de 1981. On ne peut pas décentraliser les responsabilités que nous n'avons pas encore au Québec. Et il devient difficile de décentraliser davantage les responsabilités nous avons actuellement. Nous ne pouvons pas affaiblir le Québec dans un moment aussi crucial.

Je m'explique. Avec les pouvoirs limités que nous détenons, il faut demeurer forts dans nos sempiternels combats avec Ottawa. On ne peut pas actuellement éclater davantage les pouvoirs de l'État québécois. Dans leurs revendications légitimes, les autorités locales et régionales oublient souvent comment Québec manque de force dans sa bataille continuelle avec Ottawa et les autres provinces.

Mais la décentralisation fait partie de notre projet de société québécoise. Si certains décentralisateurs trouvent que l'on ne décentralise pas assez vite depuis notre arrivée au pouvoir, regardez donc ce qui se passe à Ottawa. Nous assistons à une lente et longue centralisation depuis 1867. Et ça continue actuellement. On doit se battre quotidiennement pour conserver nos acquis, nos droits, nos compétences, nos ressources.

Donc, il est tout à fait logique de considérer qu'il nous faut d'abord la souveraineté pour ensuite décentraliser vers les municipalités, les MRC et les régions administratives. L'exemple de l'emploi est éloquent: Ottawa centralise actuellement, notamment en abolissant un grand nombre de centres d'emploi du Canada et en intervenant massivement dans la formation professionnelle. Notre gouvernement propose complètement le contraire dans son programme. Premièrement rapatrier cette responsabilité stratégique parmi d'autres pour la société québécoise. Ensuite décentraliser les services publics à l'emploi afin d'être plus près des besoins des travailleurs et des entreprises. Nous visons aussi le même objectif avec les transports, le développement régional, la science et la technologie, l'industrie et le commerce, l'environnement, la culture, etc. Décentraliser, régionaliser, déconcentrer s'avèrent parmi nos priorités fondamentales en gestion publique.

C'est pour cette raison que l'enjeu de la décentralisation est si discuté actuellement. Il faut en discuter davantage, de manière à trouver

ensemble la meilleure formule. C'est ça la véritable décentralisation... considérer d'abord les volontés locales et régionales. Nous l'avons dit et nous le disons encore: l'autonomie locale et régionale est le premier principe de la décentralisation gouvernementale au Québec.

C'est pourquoi le caucus des députés du Saguenay—Lac-Saint-Jean a applaudi et encouragé les initiateurs du Forum régional sur la décentralisation qui, le 2 décembre 1994, ont lancé un débat élargi mobilisant à la fois les spécialistes de la question, les décideurs du vaste secteur public et les contribuables. Dix-huit spécialistes furent mis à contribution. Près de 500 personnes ont aussi exprimé leurs opinions et leurs recommandations dans des ateliers. Nous avons ainsi formulé collectivement des éléments de réponses à plusieurs questions importantes. Nous avons fait le point sur la situation institutionnelle des collectivités territoriales.

Nous avons défini des principes et des concepts pour que l'on se comprenne bien. Nous avons élaboré des modèles. Nous avons tracé des scénarios. Bravo pour l'ouvrage collectif que j'ai l'honneur de préfacier actuellement. Encore une belle initiative du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'UQAC.

Par ailleurs, nous avons aussi réalisé que la décentralisation ne permettrait pas, par enchantement, de résoudre tous nos problèmes. La décentralisation n'est qu'un moyen pour mieux prendre en main notre destinée collective. Ce n'est pas une fin en soi. Le pouvoir n'est pas tout. Il faut aussi la volonté. Il faudra travailler fort pour construire le Québec des régions. Car il faut beaucoup de bonnes volontés pour construire un pays. Construire le nôtre à partir des communautés locales et régionales a toujours été notre vision de l'avenir.

La gouverne du Parti Québécois s'est en effet toujours appuyée sur le dynamisme des localités et des régions du Québec. Rappelez-vous la série de conférences socio-économiques nationales et sectorielles tenues à la fin des années 70 et du début des années 80. Rappelez-vous l'énoncé «Le choix des régions» du ministre François Gendron. Rappelez-vous les sommets régionaux initiés pour notre gouvernement à partir de 1983. Rappelez-vous la

commission Parizeau sur l'avenir des municipalités. Rappelez-vous que dès son arrivée au pouvoir l'an dernier, notre gouvernement a procédé à la nomination d'un député par région comme Délégué régional auprès du Conseil des ministres. Il s'agit d'un magnifique début de renforcement du pouvoir des régions et des localités. Récemment encore, nous avons parcouru toutes les régions du Québec avec des commissions pour consulter tout le monde sur l'avenir du Québec. La sortie récente du livre vert sur la décentralisation du ministre Chevrette s'avère un autre geste éloquent dans cette optique.

Oui, nous avons largement démontré que nous désirons bâtir le Québec de l'an 2000 à partir de la base. Et dans ce principe réside l'une de nos véritables forces pour positionner le Québec parmi les États prospères, égalitaires et solidaires de la planète.

Il ne reste plus qu'à souhaiter que beaucoup de gens liront attentivement les résultats de cet ouvrage du GRIR sur la décentralisation gouvernementale. Nous souhaitons par ailleurs que le débat continue, non seulement dans notre région mais aussi dans toutes les régions du Québec. À la lumière des discussions, il faudra bien que nos décideurs locaux et régionaux sachent que ce n'est pas une solution de facilité que nous proposons, mais un engagement de solidarité, de volonté de se développer. L'avenir, c'est aujourd'hui.

Francis Dufour  
Député de Jonquière  
Délégué régional du Saguenay—Lac-Saint-Jean

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	5
PRÉFACE de Francis Dufour.....	7
 <b>FORUM I: Quels sont les enjeux actuels de la décentralisation gouvernementale au Québec?</b>	
INTRODUCTION	
Bernard PILOTE.....	17
Portrait institutionnel du Québec infranational	
Marc-Urbain PROULX.....	25
Participation et démocratie	
Vincent LEMIEUX.....	57
Les économies d'échelle dans les services municipaux au Québec	
Jacques DESBIENS.....	65
Les collectivités territoriales au Québec: une vision d'avenir	
Robert PETRELLI.....	87
Résultats des ateliers de réflexion collective – Forum I	
Marc-Urbain PROULX.....	135
 <b>FORUM II: Quels sont les enjeux de la régulation locale et régionale du marché du travail?</b>	
Portrait global des exclus du travail au Saguenay— Lac-Saint-Jean	
Nathaly RIVERIN.....	143

Réflexions éthiques sur les exclus du Saguenay— Lac-Saint-Jean Daniel BRASSARD .....	175
Intégration des jeunes: un défi pour les régions Louise BISSON .....	189
La lutte à l'exclusion: un projet de société André JOYAL.....	203
Résultats des ateliers de réflexion collective – Forum II Marc-Urbain PROULX.....	219
 <b>FORUM III: Quels sont les enjeux de la décentralisation gouvernementale sous l'angle du développement local?</b>	
À la recherche d'un processus de transformation des MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneursip Paul PRÉVOST.....	227
Décentralisation et stratégie entrepreneuriale en Abitibi- Témiscamingue: les lots intramunicipaux et le secteur agro-alimentaire Mario CARRIER .....	257
L'aménagement intégré des ressources comme base du développement local en milieu agroforestier: les enseigne- ments de quatre études de cas en Sagamie Jean DÉSY .....	269
Commission de développement de l'économie et de l'emploi – Domaine du Roy inc. Bernard GÉNÉREUX .....	293
Développement local et action communautaire Yvon LECLERC.....	307
Résultats des ateliers de réflexion collective – Forum III Marc-Urbain PROULX.....	315

# **FORUM IV: Quels sont les enjeux actuels de la décentralisation gouvernementale au Québec?**

Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec	
Marc-Urbain PROULX.....	323
Portrait de la situation des contrôles de l'État	
Ulric BLACKBURN et Diane LAMBERT.....	341
Le rôle des gouvernements supérieurs dans le développement des régions	
Gilles BERGERON.....	347
Le financement du développement régional d'hier à aujourd'hui	
Lucie MAGER.....	381
La décentralisation gouvernementale, désirable mais peu probable	
Jean-Luc MIGUÉ.....	397
Résultats des ateliers de réflexion collective – Forum IV	
Marc-Urbain PROULX.....	413
 CONCLUSION DES FORUMS SUR LA DÉCENTRALISATION	
Roch LAROCHE.....	419





## **FORUM I**

**Quelle est la situation actuelle  
de la décentralisation gouvernementale  
au Québec?**

---

---



## **INTRODUCTION**

### **ALLOCUTION DE M. BERNARD PILOTE LORS DU PREMIER FORUM SUR LA DÉCENTRALISATION**

**Bernard PILOTE**  
**président du Forum régional**  
**sur la décentralisation**

J'aimerais vous souhaiter la bienvenue à tous et vous remercier de votre participation à cette journée que l'on veut productive et bénéfique pour le futur du Saguenay—Lac-Saint-Jean.

La raison de votre présence à ce Forum vient du fait que vous êtes tous et toutes, d'abord et avant tout, citoyens et citoyennes d'une région qui a actuellement mal à son développement. Et c'est à titre de citoyens-citoyennes que vous êtes interpellés par les enjeux que sous-tend la question de la décentralisation. Car ce sont les citoyens et les citoyennes qui, en tout premier lieu, doivent bénéficier des effets positifs de tout changement planifié par les décideurs... Le curieux paradoxe de la situation actuelle, c'est qu'on doit se battre pour rapprocher du citoyen les pouvoirs que ce même citoyen délègue une fois tous les quatre ans à l'autorité centrale. C'est que, quelque part, on a peut-être oublié qui est le premier véritable détenteur du pouvoir dans une démocratie...

Je vous préviens d'entrée de jeu: vous n'êtes pas ici pour ratifier des documents préparés à l'avance ou pour approuver de savantes prises de position mijotées en circuit fermé. On ne vous traitera pas comme des clients qui attendent bêtement de se faire servir, sur un plateau, des solutions toutes faites, ou comme de simples figurants d'un film d'action. Pas du tout! Vous êtes plutôt ici en tant que scénaristes, metteurs en scène et, éventuellement, acteurs principaux dans la suite des événements qui mèneront la région vers une plus grande prise en mains de ses leviers de développement. Bonne chance dans vos entreprises!

## LE CONGRÈS EN ÉTHIQUE DE SOCIÉTÉ

L'événement d'aujourd'hui est l'initiative d'un Comité organisateur formé de messieurs Roch Laroche, Marc-Urbain Proulx et moi-même. Notre Comité est directement relié au Congrès en Éthique de société de l'Université du Québec à Chicoutimi.

Le Congrès en Éthique de Société a comme objectif ultime de permettre à la région de se doter d'une authentique vocation multidimensionnelle, soit, en termes plus pratiques, de jeter les bases d'un véritable projet de société à la dimension du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Pour y arriver, il s'agit de provoquer des occasions de réfléchir sur notre devenir collectif dans un climat éthique, c'est-à-dire non-partisan, pouvant permettre aux participants de donner libre cours à leur conscience sociale et régionale.

Déjà, de 1988 à 1990, le Congrès progressif en Éthique de société avait tenu quatre séances d'intenses réflexions au cours desquelles s'étaient imposées quelques finalités essentielles:

- ◇ le développement durable;
- ◇ le respect des générations futures;
- ◇ le respect des besoins de base de la population;
- ◇ le changement global à tous les échelons territoriaux de l'organisation de la société;
- ◇ l'évaluation des actions publiques.

Depuis ce premier Congrès, plusieurs groupes ont poursuivi la réflexion amorcée de façon isolée en fonction de thèmes particuliers ou dans des secteurs donnés. Des événements ponctuels majeurs, comme la Conférence socio-économique de 1990-1991, ont eu pour effet d'alimenter et d'assurer la continuité de la réflexion. Puis, à l'hiver 1994, le lancement du deuxième Congrès en Éthique de société fut le fruit d'une volonté d'élargir et d'intensifier la réflexion collective sur les finalités de notre avenir régional. La stratégie privilégiée a été l'organisation d'un *Forum régional sur la décentralisation*.

## LA DÉCENTRALISATION À L'ORDRE DU JOUR

Quand on pense au drame vécu actuellement par les régions, on a de la misère à croire que ça fait des décennies que l'on parle de Développement régional et de Décentralisation au Québec.

Avant 1960, pas de problèmes!, on considérait les régions comme un lieu de pillage, voire de gaspillage des ressources. Les disparités régionales étaient perçues comme *Act of God*, c'est-à-dire aussi normales et inévitables que les désastres naturels.

Puis, on s'est rendu compte que le déséquilibre structurel dans le développement régional au Québec avait des causes humaines: le centre administrait le Québec en fonction de ses intérêts propres, allant trop souvent à l'encontre de ceux de la périphérie. Ce constat a amené les décideurs, il y a plus de 30 ans, à instaurer les premières politiques de développement régional pour remédier à ce déséquilibre.

Pourtant, il n'a jamais été autant question de décentralisation qu'au cours des dernières années. D'abord, lors de la Commission Bélanger-Campeau où les intervenants régionaux, entre autres, ont fait ressortir avec beaucoup d'acuité l'option de la décentralisation comme seule solution valable pour contrer le déclin des régions. Ensuite, la décentralisation a été placée en tête de l'ordre du jour des États généraux du monde rural, a fait l'objet d'un Forum national et a été au centre des propositions de partenariat faites récemment au gouvernement du Québec par le monde municipal.

La résurgence de l'option de la décentralisation provient donc de l'incapacité des fameuses politiques de développement régional de ces 30 dernières années à endiguer le déclin des régions. Elle est également provoquée par le manque de créativité et d'innovation caractérisant les plus récentes initiatives gouvernementales envers les régions. Cette panne d'imagination de nos gouvernements se double d'un constat dramatique: les politiques de développement régional résumées à un ministère ne peuvent, à elles seules, enrayer les effets pervers des politiques centralisatrices de tous les autres ministères réunis!

Le phénomène de désengagement de l'État-providence, l'état interventionniste, qui a cessé d'avoir les moyens de ses ambitions contribue aussi à remettre la décentralisation à l'ordre du jour de

l'agenda politique. Son retrait subit laisse un vide à combler et met en péril toutes sortes de structures que ce même État avait contribué à mettre en place. La mondialisation des économies est un autre phénomène qui dérouté les stratégies traditionnelles des États nationaux. Paradoxalement, on sent le besoin de puiser dans les solidarités locales et régionales la force et le dynamisme nécessaires pour affronter avec succès les défis de plus en plus exigeants qu'entraîne la mondialisation.

Et à tout cela s'ajoute la question constitutionnelle du Québec qui remet chaque fois en cause les structures de gestion publique. Cette semaine, le discours inaugural du Premier-ministre du Québec a été tout à fait inspirant à ce niveau. Monsieur Parizeau a confirmé la volonté de son gouvernement d'enclencher le processus de réforme visant à régionaliser et à décentraliser ses pouvoirs et ses ressources. Mais s'il a avoué n'avoir rien de concret à proposer, c'est qu'il laisse aux principaux intéressés, c'est-à-dire les régions, le soin de définir les formes que prendront cette décentralisation. La balle est donc bel et bien dans notre camp!

## LE FORUM RÉGIONAL SUR LA DÉCENTRALISATION

Il aurait fallu être aveugles pour ne pas reconnaître dans tout ce contexte l'occasion rêvée de relancer la réflexion sur notre devenir régional et la nécessité d'amorcer un débat collectif sur la décentralisation dans un contexte éthique et non-partisan.

Voilà qui explique la mise sur pied de ce *Forum régional sur la décentralisation* qui vise à relever le défi actuel de notre développement par une définition claire et articulée de nos positions respectives face à l'option de la décentralisation. Pour y arriver, il apparaît que nous devons atteindre cinq grands objectifs:

1. mieux connaître et comprendre collectivement les enjeux, les concepts et les principes de l'option de la décentralisation;
2. illustrer notre capacité de distinguer et définir qui fait quoi, pourquoi et comment, dans la vaste sphère publique du Saguenay—Lac-Saint-Jean;
3. démontrer notre aptitude à prendre en main et à gérer éventuellement de nouvelles fonctions décentralisées;

4. assurer que les décideurs locaux, ceux des MRC et ceux régionaux auront leur mot à dire dans l'éventuel nouveau partage des responsabilités publiques au Québec;
5. assurer un juste équilibre entre la rationalité technocratique et la rationalité politique dans le débat sur la décentralisation au Québec.

### ATTENTES DU PRÉSIDENT DU FORUM

J'ai bien sûr, en tant que président du Forum, certaines attentes légitimes face au processus que nous enclenchons aujourd'hui.

Au niveau Éthique d'abord. Je me dois d'expliquer que ce *Forum régional sur la décentralisation* se fait non pas en concurrence avec d'autres initiatives semblables, mais plutôt en complémentarité. Il est très important, en fait essentiel, que les différentes organisations procèdent à leur propre réflexion sur le sujet. Plusieurs l'ont d'ailleurs déjà fait. Mais par expérience, je n'ai jamais vu une structure en venir à la conclusion qu'elle avait trop de pouvoirs et qu'on devrait lui en enlever! De toute façon, on dirait d'une organisation qui admettrait avoir trop de mandats, trop de pouvoirs qu'elle ne croit plus en sa mission, qu'elle a baissé les bras devant les défis qui la confrontent...

Donc, on doit à la fois admettre l'importance de procéder à des réflexions particulières et aussi reconnaître la nécessité de mener des réflexions globales dans un contexte éthique et non-partisan. Et puis, lorsqu'il est question de décentralisation, on peut au moins se permettre de ne pas centraliser la réflexion en un seul endroit... Les enjeux sont trop grands, trop fondamentaux pour ne pas saisir chaque occasion de faire cheminer la réflexion, pour ne pas se donner la chance d'entendre tous ceux qui ont un point de vue à partager sur la question.

À cet égard, j'aimerais vous rappeler qu'une réflexion collective signifie que chacun des participants apporte une contribution particulière dans une perspective globale. Il faut que chacun soit bien à l'aise avec ça. Il n'y a que les gourous qui soient vraiment capables de s'élever au-dessus de la mêlée, de léviter au-dessus des enjeux concrets. On ne demandera pas à Marcel Martel de faire semblant qu'il n'est pas un maire, au contraire! On a besoin de son

expertise particulière. On n'exigera pas des intervenants sectoriels, et j'en suis un, d'adopter spontanément aujourd'hui une position multi-sectorielle globale, alors que les 364 autres jours de l'année, il se démène comme un diable dans l'eau bénite à faire le contraire. On espère simplement que tous et chacun contribueront selon leurs moyens sans oublier qu'ils sont, avant tout, citoyens d'une région et qu'ils se doivent à eux-mêmes d'abord, et à la collectivité ensuite, de servir au mieux la cause du développement régional.

J'aimerais que l'on ne s'enfarge pas dans la sémantique: subsidia-rité, décentralisation, déconcentration, imputabilité, etc. Assurons-nous de préciser les concepts au fur et à mesure qu'ils se présentent afin que tous se comprennent en bout de ligne.

J'ai également quelques appréhensions que je crois légitimes à l'égard de la *structurite*. Nous vivons dans un pays que l'on dit surgouverné, où l'on se plaint déjà du trop grand nombre de paliers de gouvernement. Prenons garde de démobiliser le citoyen en multipliant à outrance les niveaux électifs. Il faut éviter de «vider l'Agora» comme diraient les Anciens grecs, de ne pas porter à son point de saturation l'idéal démocratique. Ayons à l'esprit la faible participation aux dernières élections scolaires en guise de référence.

Songez également à la prolifération des structures: un ancien ministre du Développement régional a déjà dit qu'il y avait pour six millions de dollars de structures dans notre seule région. En disant cela, je ne suis pas en train de dire qu'il y a une seule structure de trop dans la région, ni un seul gouvernement de trop, ni qu'il nous en faudrait plus, je cherche simplement à démontrer la nécessité d'avoir une vision globale afin d'en arriver à un diagnostic précis et fiable de notre situation!

Il y a aussi le risque de se fourvoyer en portant des diagnostics faciles, comme mettre sur le dos de la centralisation la responsabilité de tous les maux socio-économiques de la région. D'en faire le grand Satan! Discernons avec clarté les maux auxquels nous pourrions remédier avec de nouveaux pouvoirs de ceux sur lesquels il nous restera impossible d'agir.

Évitons aussi les mirages qui vont de pair avec les pouvoirs que l'on espère rapatrier! Les sages disent: faites attention à ce que vous souhaiter, ça pourrait bien vous arriver! Il faut avoir l'objectivité d'identifier les pouvoirs que nous serons en mesure d'exercer plus



efficacement que ce qui est fait actuellement. Ce n'est pas que je doute de notre capacité à endosser de nouveaux pouvoirs, pas du tout, au contraire! Je veux être bien certain que toute décentralisation éventuelle de pouvoirs soit analysée en fonction d'un critère de plus grande efficacité et ce, au profit du citoyen et de la citoyenne. C'est ce qu'exige, dans son essence, le principe de subsidiarité.

Quand on parle de décentralisation, on se borne généralement à considérer les structures politico-administratives et les organisations dispensatrices de services publics. Mais je vous rappellerai que l'on peut, demain matin, se donner la structure la mieux décentralisée du monde, si les gens qui l'opèrent conservent une approche et une mentalité centralisatrice, il n'y aura pas de résultats. **On peut, à l'échelon régional, pratiquer la centralisation avec les mêmes effets pervers qu'à l'échelon national!**

N'oublions pas qu'une structure, c'est simplement un outil. Donnez un ordinateur à un homme de Cro-magnon et il y a de fortes chances pour qu'il s'en serve comme d'une massue et que vous en receviez un coup! C'est une vérité simple, mais il n'est pas inutile de la rappeler à l'occasion. Il existe des **structures** d'organisation, soit la mécanique, et, je suis content de le rappeler, des **cultures** d'organisation, qui sont le fait des humains qui animent ces structures.



## **PORTRAIT INSTITUTIONNEL DU QUÉBEC INFRANATIONAL**

### **Le dilemme de la fragmentation fonctionnelle et de l'intégration territoriale**

**Marc-Urbain PROULX**  
**Département des sciences économiques**  
**et administratives**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

Le portrait institutionnel des municipalités locales, des régions MRC (municipalités régionales de comté) et des régions administratives a beaucoup changé au cours des dernières décennies. Il apparaît ainsi nécessaire sinon essentiel de revoir cet «état de la situation institutionnelle» à la lumière des données nouvelles. À titre indicatif, il existe maintenant près de 250 organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay—Lac-Saint-Jean, auxquelles il faut ajouter plus de 850 groupes sociaux ou d'intérêt. En effet, nous avons dès le départ 59 municipalités, 11 commissions scolaires et 13 chambres de commerce. Il faut ensuite ajouter à ces institutions traditionnelles des organisations mises en place plus récemment telles que 30 bureaux et directions des ministères provinciaux et fédéraux, 39 syndicats, 11 conseils régionaux, 4 conseils MRC, 12 centres de recherche-développement, 8 centres hospitaliers, 8 coopératives importantes, 8 CLSC, 8 corporations de développement industriel, 5 agences de promotion touristique, 5 centres d'aide à l'entreprise, 5 comités d'aide au développement des collectivités, 4 cégeps, 2 sociétés d'aide aux jeunes entrepreneurs, etc.

Chacune de ces organisations possède ses objectifs définis en fonction de sa mission exercée dans son propre secteur d'activité. Elles possèdent chacune aussi leurs sources de financement et leurs modalités décisionnelles leur offrant ainsi un degré plus ou moins élevé d'autonomie. On les dit autocentrées sur leur propre perspective d'observation de la réalité sociale, culturelle, écologique et économique. Ce vaste secteur public s'étendant sur trois échelons

territoriaux dans la région 02 renferme des fonctions exercées dans une quarantaine de secteurs en utilisant plus de 22 000 ressources humaines. Les réalisations concrètes issues de l'activité de toutes ces organisations publiques, parapubliques et collectives prennent plusieurs formes, telles que l'élaboration de plans et de schémas pour orienter l'utilisation des diverses ressources; la gestion de programmes d'allocation de ressources des gouvernements provincial et fédéral; l'animation et la promotion du développement; et la gestion de biens et services à la population, aux travailleurs et aux entreprises.

Cette rapide description de la situation institutionnelle du Saguenay—Lac-Saint-Jean nous introduit à la complexité dans laquelle s'inscrit le projet décentralisateur au Québec. Le Forum régional sur la décentralisation vise explicitement à enrichir le cadre d'analyse afin d'éclairer davantage cette complexité. Notre contribution à cet effort collectif prendra ici la forme d'un portrait institutionnel global des 1 474 municipalités locales, des 95 régions MRC et des 16 régions administratives du Québec. L'exercice débouchera sur le traitement du dilemme entre le modèle de la fragmentation fonctionnelle et celui de l'intégration territoriale. À cet effet, nous analyserons les innovations institutionnelles récentes dans les régions du Québec, spécifiquement au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Nous terminerons avec quelques propositions dont l'une portant sur une recherche collective de nouveaux arrangements institutionnels qui apparaissent nécessaires actuellement.

## LES MUNICIPALITÉS LOCALES

Ce sont les villages, cantons, cantons-unis, paroisses, villes, cités et les municipalités sans désignation. Nous en avons 1 474 au dernier dénombrement effectué par le ministère des affaires municipales<sup>1</sup>. Les législations du gouvernement du Québec<sup>2</sup> leur offrent la possibilité d'exercer une brochette de fonctions reliées à la desserte de biens et services dans une dizaine de grands champs tels que la sécurité publique, le transport routier, l'hygiène du milieu,

---

1 Répertoire des municipalités du Québec, 1993.

2 Loi des cités et villes ainsi que le Code municipal.

l'urbanisme et l'aménagement, les loisirs et la culture, etc. À cet effet, ces agences publiques décentralisées que sont les municipalités possèdent un bon degré d'autonomie caractérisé par une assise financière autonome, un conseil élu au suffrage universel, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire. Pour plus de détails sur leur fonctionnement, nous vous invitons à consulter les ouvrages spécialisés sur le sujet, tels que ceux d'Alain Baccigalupo. Cependant, pour le bénéfice de notre compréhension des enjeux de la décentralisation, voyons quelques tableaux qui illustrent des faits intéressants pour notre analyse.

Le tableau 1 nous permet de constater que parmi les municipalités locales du Québec, 48% possèdent une population inférieure à 1 000 habitants, 71% n'ont pas 2 000 citoyens alors que 80% desservent une population inférieure à 3 000 électeurs. Le point important à souligner ici concerne le fait que les 1 169 municipalités de dimension inférieure à 3 000 habitants n'ont généralement pas l'assise fiscale suffisante pour desservir et gérer beaucoup de services à leur population. De fait, leur capacité d'assumer des responsabilités en gestion publique est assez réduite. En conséquence, le débat sur la décentralisation questionne cette défaillance et met inévitablement en évidence l'importante inefficacité politico-administrative de notre système municipal.

Nous héritons en réalité d'un système municipal éclaté en petites unités, qui avait certainement sa raison d'être auparavant, lorsque la distance représentait un obstacle important au découpage des aires de gestion et lorsque le nombre de services collectifs gérés par nos municipalités était très limité. Aujourd'hui, une réflexion sérieuse s'impose quant à l'efficacité économique d'un tel système. D'autant plus que les fusions naturelles et spontanées ne se réalisent concrètement que très peu, tandis que le système des ententes intermunicipales possède aussi ses limites effectives. À partir de ce constat, plusieurs spécialistes réclament une réforme en profondeur de nos institutions locales.

**Tableau 1**  
**Municipalités par classe de population au Québec**

Classe de pop.	Nombre	% mun.	Pop. totale	% pop.
0 –	10	0,68%	0	0%
1 – 499	281	19%	93 248	1,36%
500 – 999	397	27%	291 035	4,24%
1 000 – 1 499	218	15%	264 806	3,85%
1 500 – 1 999	131	8,9%	226 909	3,30%
2 000 – 2 999	132	9%	322 924	4,70%
3 000 – 3 999	76	5,1%	266 529	3,88%
4 000 – 4 999	40	2,8%	177 532	2,58%
5 000 – 5 999	72	4,88	497 708	7,24%
10 000 – 24 999	73	4,95	1,136 898	16,55%
25 000 – 49 999	25	1,7%	897 331	13%
50 000 – 99 999	15	1%	1,066 071	15,5%
100 000 et plus	4	0,27%	1,629 455	23,7%
<b>Total</b>	<b>1 474</b>	<b>100 %</b>	<b>6 870 446</b>	<b>100 %</b>

Source: Répertoire des municipalités du Québec; compilations à partir des données du recensement de 1991.

Il est à noter qu'une telle réforme radicale fut effectuée dans plusieurs pays européens sous l'angle de la consolidation des multiples petites municipalités locales dispersées. À titre d'exemples, la Suède, le Danemark, la Norvège et la Belgique, pays qui possèdent beaucoup de similitudes avec le Québec, ont largement réduit le nombre de leurs municipalités locales au cours des dernières années.

Afin d'obtenir une base comparative plus large, le tableau 2 illustre le nombre de municipalités<sup>3</sup> qui existent sur le territoire d'un ensemble d'États, ainsi que le ratio entre ce nombre et la population totale du pays observé.

3 Les données traitées pour élaborer ce tableau sont issues de diverses compilations (sources). Elles considèrent, sous la même rubrique, les municipalités locales (communes) et les municipalités régionales (comtés, districts...).

**Tableau 2**  
**Nombre de municipalités par tranche de population**  
***Au Canada***

<b>Provinces</b>	<b>Municipalités</b>	<b>par 100 000 hab.</b>
Saskatchewan	834	84
I.P.E.	89	68
Terre-Neuve	295	52
Québec	1 578	23
Manitoba	201	18
Nouveau Brunswick	118	16
Alberta	352	14
Ontario	828	8
Nouvelle Ecosse	66	7
Colombie Britannique	178	5
<b>Total Canada</b>	<b>4 539</b>	<b>17 (moyenne)</b>

***Dans certains États européens***

<b>États</b>	<b>Municipalités</b>	<b>par 100 000 hab.</b>
France	36 500	65
Grèce	5 618	56
Luxembourg	118	33
Espagne	8 150	20
Allemagne	8 737	14,4
Italie	8 000	14
Norvège	472	11,2
Danemark	291	5,7
Belgique	569	5,4
Pays-Bas	714	5,26
Suède	303	3,6
Angleterre	457	0,96

Sources: O'BRIEN, A. (1993) *Municipal Consolidation in Canada and its Alternatives*, Toronto, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research Press.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1992), *Des expériences de restructuration du territoire*, Document de travail non publié.

DELCAMP, A. (1990) Les institutions locales en Europe, France, Presses Universitaires de France, coll. «Que sais-je?».

On constate que le Québec se situe au-dessus de la moyenne au Canada et bien au-dessus du ratio de plusieurs pays européens. On peut affirmer que nous avons comparativement, un très grand nombre de municipalités. Ces données nous permettent ainsi d'avancer que l'échelon local au Québec est proportionnellement certainement encore très fragmenté en de multiples municipalités dispersées à travers le territoire national.

## LES TERRITOIRES RÉGIONAUX MRC

Suite à la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, le territoire québécois habité fut quadrillé (1982) en 95 petites régions appelées officiellement les Municipalités régionales de comté (MRC). Le découpage fut effectué en respectant impérativement le sentiment d'appartenance de la population et des groupes (géographie, histoire, architecture, cadre bâti, etc.). Cependant, la tradition de coopération intermunicipale, le désir d'abolir la dichotomie urbaine-rurale ainsi que le critère du «maximum une heure de voiture entre tous les lieux du territoire MRC» furent des références très utiles. Sur la base de ces critères, de tels territoires microrégionaux (supra-locaux) devaient explicitement servir d'assise pour l'émergence de solidarités, notamment au plan des nouvelles initiatives de développement.

À l'échelon territorial MRC, nous avons aujourd'hui trois types d'organisations fonctionnelles. D'abord, la corporation MRC avec son Conseil des maires et sa régie interne. Ensuite, des organisations publiques (et parapubliques) de l'État qui étaient présentes auparavant ou qui se sont ajoutées depuis la création de ces territoires régionaux. Finalement, plusieurs organisations collectives ont émergé de ces nouveaux territoires disponibles pour de nouvelles initiatives. Nous avons démontré ailleurs<sup>4</sup> que ces diverses organisations exercent quatre grandes catégories de fonctions, soit l'aménagement du territoire, la gestion de biens et services à la population, la gestion de biens et services aux travailleurs et la gestion de biens et services aux entreprises. Le graphique 1 illustre,

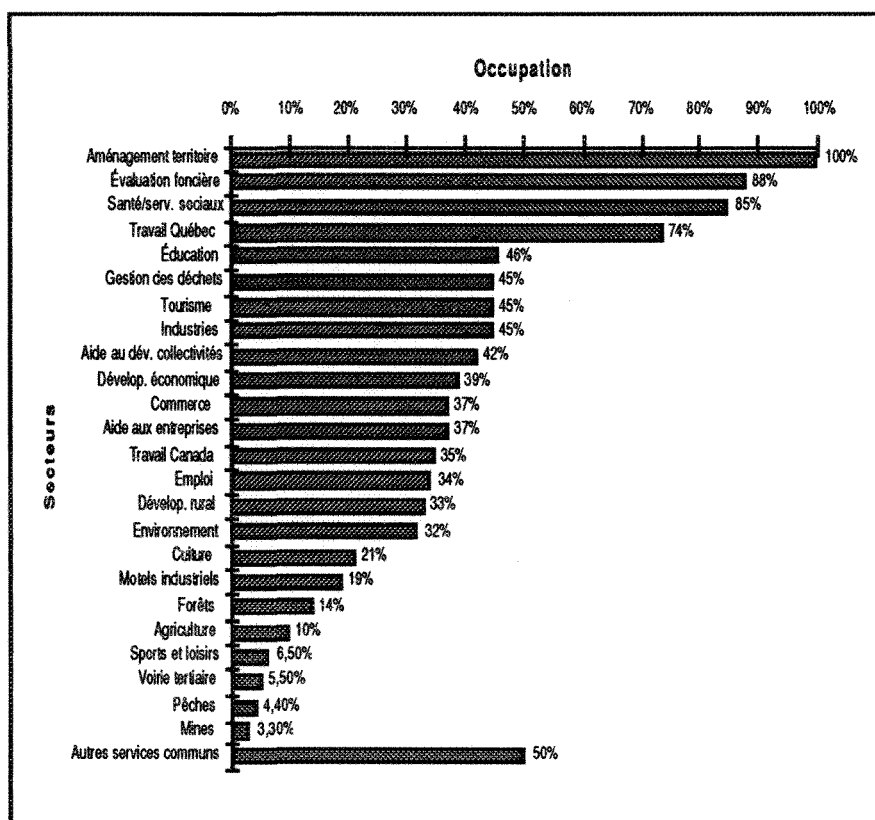
---

4 PROULX, M.-U. «Le secteur public MRC 1992», *Actes du Forum national sur la décentralisation*, Québec, 1992, pp. 1-28.



sans distinction de catégories fonctionnelles, le pourcentage des 95 régions MRC où est présente, en 1992, une organisation qui épouse le territoire ( $\pm 10\%$ ) dans chaque secteur.

**Graphique 1**  
**Organisations publiques et collectives**  
**présentes en régions MRC**



Ce graphique nous permet de constater que, de 1982<sup>5</sup> à 1992, il s'est structuré une véritable sphère publique MRC grâce à l'occupation de ces 95 territoires par des organisations qui y exercent des fonctions. C'est-à-dire que les régions MRC servent maintenant d'aires de gestion pour plusieurs fonctions publiques et collectives. Il existe cependant une importante inégalité intersectorielle dans l'occupation de ces petites régions.

Il est à noter, par ailleurs, qu'un certain nombre d'organisations présentes, notamment dans les secteurs tourisme, culture, industries et pêche, s'avèrent très fragiles puisqu'elles sont généralement structurées de manière ponctuelle, selon la conjoncture de la dynamique régionale.

Sur la base des 25 secteurs illustrés par le graphique 1, nous avons compilé, pour chaque région MRC, son degré d'occupation par des organisations fonctionnelles (tableau 3). On constate ainsi qu'après seulement dix ans d'existence, les 95 régions MRC sont déjà bien structurées par un ensemble d'organisations qui occupent le territoire ( $\pm 10\%$ ) dans l'exercice de leurs fonctions. Ce progrès rapide dans la construction institutionnelle démontre bien la pertinence de cet échelon régional dans la gestion publique au Québec. Ceci est d'autant plus vrai que cette occupation territoriale croissante s'effectue malgré les très faibles incitatifs financiers de l'État central et les difficultés financières des municipalités locales. Ce problème de financement des nouvelles fonctions MRC explique en grande partie le pourcentage d'occupation des MRC qui est tout de même encore assez faible (moins de 50%) pour la majorité (plus de 80%) de ces petites régions du Québec.

## LES TERRITOIRES DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

Sur la base d'une étude effectuée en 1966 par le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), le territoire québécois habité fut découpé en dix grandes régions administratives. Ce découpage intégrait en bonne partie les régions géographiques naturelles ainsi

---

5 Bien que la Loi 125 fut votée en 1979, ce n'est qu'à partir de 1982 que les régions MRC furent réellement opérationnelles.

que le régionalisme existant. Mais on a aussi privilégié les pôles de développement primaires, secondaires et tertiaires pour effectuer les découpages. L'objectif clairement visé était d'offrir une assise territoriale commune et homogène pour la déconcentration administrative des différents ministères.

**Tableau 3**  
**Degré d'occupation institutionnelle des régions MRC**

Régions MRC	Organisations	Régions MRC	Organisations
Iles-de-la-Madeleine	48%	Memphrémagog	52%
Avignon	48%	Sherbrooke	8%
Bonaventure	32%	Val Saint-François	52%
Pabok	68%	Or Blanc	52%
Côte-de-Gaspé	44%	Brome-Missiquoi	40%
Denis Riverin	56%	Haut-Richelieu	48%
Matane	92%	Jardins-de-Napierville	36%
Matapédia	88%	Haut-Saint-Laurent	32%
Mitis	44%	Beauharnois-Salaberry	24%
Rimouski-Neigette	44%	Vaudreuil-Soulanges	56%
Fjord-du-Saguenay	44%	Roussillon	12%
Lac-Saint-Jean-Est	56%	Champlain	24%
Domaine-du-Roy	60%	Vallée-du-Richelieu	16%
Maria-Chapdeleine	40%	Rouville	24%
Témiscouata	52%	Haute-Yamaska	28%
Basques	52%	Acton	40%
Rivière-du-Loup	40%	Les Maskoutains	32%
Kamouraska	76%	Bas-Richelieu	27%
L'Islet	40%	La Jannerais	28%
Montmagny	36%	Laval	8%
Etchemins	88%	Deux-Montagnes	24%
Beauce-Sartigan	44%	Mirabel	8%
L'Amiante	48%	Thérèse-de-Blainville	16%
Robert-Cliche	32%	Les Moulins	44%
Nouvelle-Beauce	40%	L'Assomption	28%
Bellechasse	40%	D'Autray	56%

...suite

Régions MRC	Organisations	Régions MRC	Organisations
Desjardins	28%	Joliette	28%
Chutes-de-la-Chaudière	36%	Montcalm	28%
Lotbinière	20%	Rivière-du-Nord	28%
Portneuf	36%	Argenteuil	20%
Jacques-Cartier	28%	Pays-d'en-Haut	20%
Ile-d'Orléans	20%	Laurentides	36%
Côte-de-Beaupré	32%	Matawinie	48%
Charlevoix	48%	Papineau	36%
Charlevoix-est	60%	Vallée-de-la-Gatineau	52%
L'Érable	24%	Pontiac	44%
Arthabaska	40%	Antoine-Labelle	76%
Drummond	28%	Témiscamingue	88%
Nicolet-Yamaska	44%	Rouyn-Noranda	76%
Bécancour	52%	Vallée-de-l'Or	56%
Francheville	16%	Abitibi	64%
Centre-de-la-Mauricie	52%	Abitibi-Ouest	44%
Maskinongé	40%	Minganie	36%
Mékinac	60%	Sept-Rivières	16%
Haut-Saint-Maurice	48%	Manicouagan	40%
Le Granit	52%	Haute-Côte-Nord	32%
Haut-Saint-François	80%	Caniapiscau	16%
Coaticook	56%		

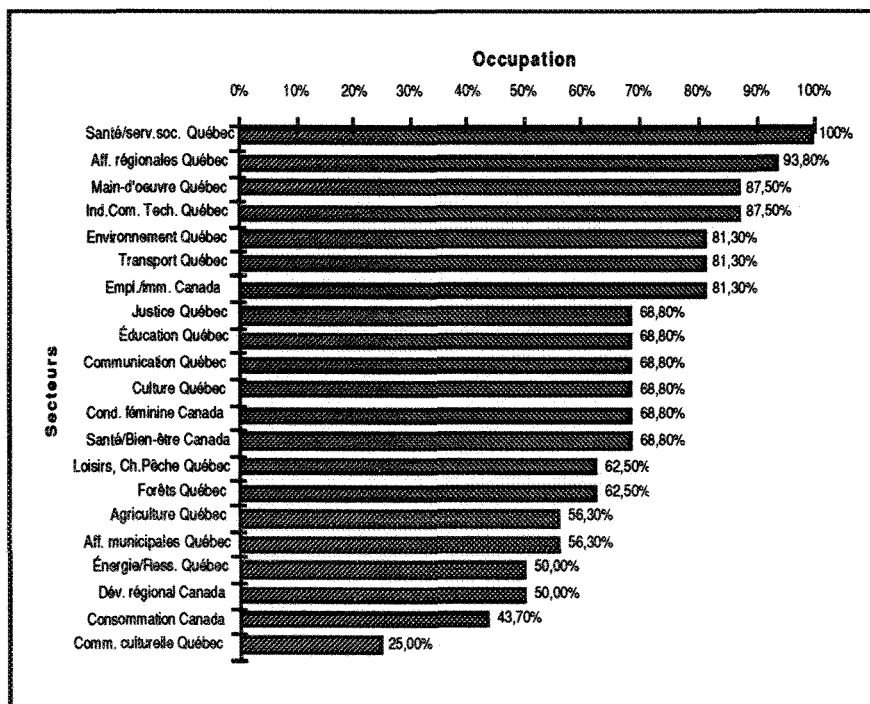
Après environ 30 ans de régionalisation et de régionalisme, par lesquels on effectua des redécoupages et expérimenta de nouvelles institutions, les résultats détaillés de notre enquête<sup>6</sup> nous permettent notamment de constater l'existence de deux grandes catégories d'organisations qui occupent les territoires des régions administratives du Québec.

D'une part, il s'agit des organisations publiques et parapubliques qui gèrent des programmes d'allocation de ressources issus des gouvernements supérieurs. Le graphique 2 nous permet de faire le point sur le pourcentage atteint dans la régionalisation des ministères

6 BROCHU, I. et M.-U. PROULX (1993) *Le secteur public des régions administratives du Québec*, Communication présentée au Colloque sur le développement régional, ACFAS, Rimouski, 31 p.

sectoriels par l'entremise de directions régionales<sup>7</sup> qui occupaient, en 1993, chacune des seize régions administratives du Québec.

**Graphique 2**  
**Organisations publiques en régions administratives**



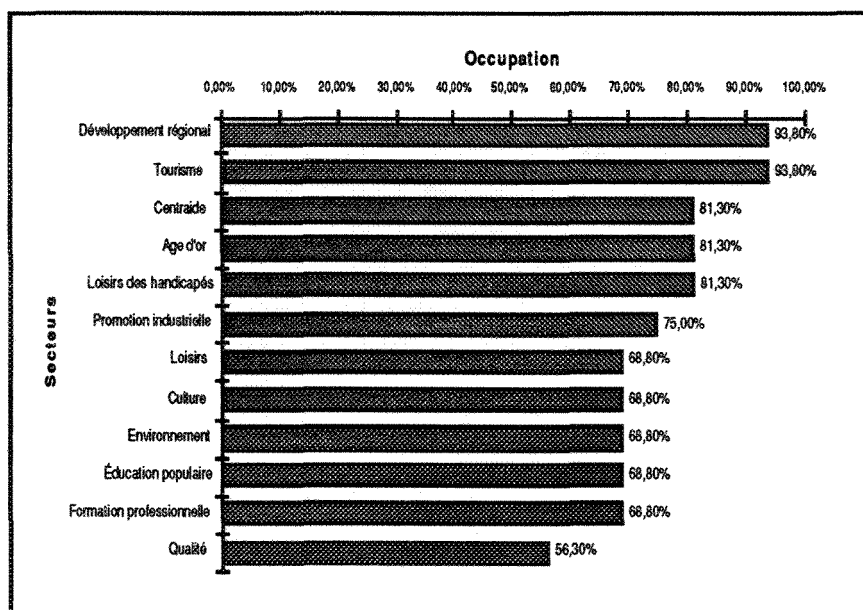
Il apparaît clairement que les régions administratives sont utilisées, à un haut degré, comme aires de gestion par les différents ministères provinciaux. On constate toutefois une forte inégalité intersectorielle dans cette occupation des régions administratives. En effet, certains ministères sont fortement régionalisés, tandis que d'autres le sont

7 La notion de direction régionale varie de façon significative d'un ministère à un autre.

moyennement ou faiblement. De plus, il apparaît que les régions administratives québécoises sont peu utilisées comme territoire de gestion par le gouvernement fédéral. En effet, le même graphique 2 illustre que seulement cinq agences (bureaux de service) des ministères fédéraux épousent les territoires des régions administratives québécoises dans leurs activités.

D'autre part, il est possible d'identifier des organisations collectives qui, d'une façon générale, travaillent à l'animation et à la promotion du développement sous ses diverses formes, notamment par l'entremise de la consultation et de la concertation des divers acteurs. Le graphique 3 illustre en pourcentage le portrait de la situation et nous fait constater rapidement le haut degré d'occupation des régions administratives par les organisations collectives.

**Graphique 3**  
**Organisations collectives en régions administratives**



Ces résultats démontrent la pertinence de cet échelon régional pour l'animation et la promotion du développement dans les divers secteurs. On constate que toutes les organisations collectives retenues par notre enquête sont fortement présentes, c'est-à-dire dans plus de 56% des seize régions administratives. Cependant, l'inégalité intersectorielle dans cette occupation territoriale apparaît aussi très clairement.

Ces résultats générés par un traitement sectoriel des données sont si significatifs qu'ils incitent à effectuer un traitement territorial. À cet effet, le tableau 4 permet de visualiser, pour chacune des seize régions administratives, la présence en pourcentage des organisations publiques (parapubliques) du gouvernement du Québec et des organisations collectives régionales.

**Tableau 4**  
**Occupation institutionnelle des régions administratives**

<b>Régions</b>	<b>Organisations publiques</b>	<b>Organisations collectives</b>
Bas-Saint-Laurent	93,8%	100%
Saguenay—Lac-Saint-Jean	93,8%	100%
Québec	93,8%	100%
Mauricie—Bois-Francs	93,8%	100%
Estrie	93,8%	100%
Montréal	93,8%	66,7%
Outaouais	100%	100%
Abitibi-Témiscamingue	93,8%	91,7%
Côte-Nord	87,5%	91,7%
Nord du Québec	18,8%	8,3%
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	43,8%	25%
Chaudières-Appalaches	43,8%	41,7%
Laval	31,3%	33,3%
Lanaudière	25,0%	83,3%
Laurentides	43,8%	75%
Montréal	68,8%	91,7%

Cette présentation des données illustre clairement qu'il existe une véritable sphère publique construite par de nombreuses organisations localisées à l'échelon des régions administratives du Québec. Cette occupation institutionnelle du territoire s'avère cependant inégale d'une région à une autre. Soulignons notamment que la région Nord du Québec enregistre une présence de 18% pour les organisations publiques et de seulement 8,3% pour les organisations collectives. On se rend compte aussi à l'analyse des faits que neuf régions administratives sont fortement construites au niveau institutionnel, alors que six autres le sont moyennement ou faiblement, en considérant leur degré d'occupation.

### INTERPRÉTATION DES DONNÉES LOCALES ET RÉGIONALES

Nos données nous amènent à nous poser de nombreuses questions ayant trait à la surreprésentation de certains secteurs par rapport à d'autres, notamment à l'un ou l'autre des deux échelons régionaux dans le vaste champ infranational québécois. Il n'existe pas de facteur unique expliquant ce phénomène d'inégalité. Il n'existe même pas de facteur réellement significatif à l'analyse statistique. Nous avons tout de même soumis, dans un autre texte<sup>8</sup>, quelques éléments d'interprétation scientifique. Cependant, pour bien comprendre cette complexité institutionnelle, nous avons avancé qu'il faut inévitablement nous en remettre à une analyse institutionnelle spécifique de chaque territoire et de chaque secteur. Une telle analyse particulière des fonctions exercées sur le territoire des 1 474 municipalités (biens et services collectifs), des 95 régions MRC (biens et services collectifs) et des seize régions administratives (allocation des ressources publiques) s'avère impérative à l'échelle québécoise<sup>9</sup>.

---

8 BROCHU, I et PROULX, M.U. (1995) «La construction institutionnelle des régions du Québec», dans *Revue d'administration publique du Canada*, 38,1.

9 À cet égard, nous invitons le lecteur à consulter les répertoires «Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean» édités par le Groupe de recherche et d'intervention régionales



Soulignons néanmoins qu'avec une moyenne pondérée de 79% d'occupation institutionnelle dans ses 27 secteurs d'activité, la construction institutionnelle des régions administratives (1966-1993) semble à peu près terminée<sup>10</sup>. Pour ces territoires régionaux, l'occupation institutionnelle s'est largement réalisée au cours des années 70. Le dernier stimulus en ce sens fut provoqué par le décret gouvernemental (22 décembre 1987) portant sur l'harmonisation des fonctions régionalisées des divers ministères québécois par rapport aux seize aires de gestion que sont les régions administratives. D'après notre compilation de 1993, les effets de ce décret ont de toute évidence à peu près atteint leurs limites, même si les objectifs initiaux sont loin d'être réalisés. Un effort important resterait encore à faire, notamment aux plans de la formation professionnelle, de l'environnement, de la culture et des loisirs.

Notons que du côté des régions MRC, qui obtiennent 42% d'occupation institutionnelle dans leurs 25 secteurs d'activité (moyenne pondérée), la construction institutionnelle (1982-1992) démontre toujours un dynamisme évident et un potentiel futur. Sept secteurs sont caractérisés par la très faible présence d'organisations publiques, parapubliques ou collectives (graphique 1). Seulement trois de ces secteurs possèdent, à notre avis, un réel intérêt à occuper éventuellement ces territoires de gestion, soit la forêt, les sports-loisirs et la voirie tertiaire. Cependant, le potentiel de construction institutionnelle future semble à l'évidence assez élevé pour d'autres secteurs tels que l'emploi, la culture, l'environnement, la gestion des déchets ainsi que le vaste secteur du développement économique (promotion industrielle, animation rurale, investissements, conseils à l'entreprise, etc.). D'ailleurs, les fonctions concernées par la gestion des déchets et la voirie tertiaire sont en pleine progression institutionnelle alors qu'une SOLIDE<sup>11</sup> et une SAJE<sup>12</sup> s'installent présentement sur la plupart des territoires MRC offrant ainsi un 26<sup>e</sup> et un 27<sup>e</sup> secteurs d'activité à cet échelon.

---

(GRIR), UQAC, Chicoutimi, 1992, 1994, sous la direction de Marc-Urbain Proulx.

10 Il faut noter que six secteurs d'activité sont occupés par plus d'une organisation publique, parapublique ou collective.

11 Société locale pour l'investissement et de développement de l'emploi.

12 Société d'aide aux jeunes entrepreneurs.

### **Fragmentation verticale et horizontale des fonctions publiques**

D'une manière générale, toutes ces données sur la présence d'organisations publiques, parapubliques et collectives dans le vaste champ infranational québécois nous permettent d'avancer que nous faisons face à un haut degré de fragmentation dans l'exercice des fonctions qui relèvent globalement de l'État. L'appareil d'État québécois apparaît complètement éclaté. De fait, il s'agit d'une double fragmentation: fragmentation verticale à trois échelons territoriaux (1,474 municipalités; 95 régions MRC<sup>13</sup>; 16 régions administratives) et fragmentation horizontale dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités.

Devant un tel constat de fragmentations verticale et horizontale illustrées par les données exposées ci-dessus, nous présumons qu'il s'agit du résultat généré par un véritable choix de société dans la gestion publique québécoise. Choix de gestion qui a orienté tout le mouvement de modernisation de l'appareil d'État depuis trente ans. En réalité, la déconcentration administrative des ministères et les regroupements de fonctions municipales qui étaient jadis nécessaires au Québec furent effectués de manière très éclatée. Ce choix de fragmentation des fonctions publiques fut certes rationnel. Il répondait à une logique d'organisation bien identifiée, dans ses vertus et dans ses vices, par les spécialistes de la science politique, de l'administration publique et de l'économie publique territoriale. Par contre, ces mêmes spécialistes identifient aussi les vertus et les vices (forces et faiblesses) de l'intégration territoriale des fonctions publiques. À tort ou à raison, le choix du Québec fut bel et bien la fragmentation administrative dans la gestion des diverses fonctions publiques exercées dans le vaste champ infranational.

Sur cette base d'analyse, le débat sur la décentralisation au Québec fait inévitablement pointer la question du dilemme entre la fragmentation et l'intégration des fonctions actuelles et éventuelles exercées dans les municipalités locales, les régions MRC et les régions administratives. Il ne s'agit évidemment pas de la seule question

---

13 Nous avons maintenant 96 régions MRC avec la création de la MRC Colline-de-l'Outaouais.

pertinente à poser. Néanmoins, le diptyque fragmentation – intégration propose une clé d'interprétation majeure pour éclairer la problématique d'une future réforme locale et régionale.

### **Les vertus et les vices de la fragmentation des fonctions**

La littérature scientifique – notamment la théorie des choix publics<sup>14</sup> et les travaux de l'école de Berkely<sup>15</sup> – nous enseigne que la fragmentation verticale et horizontale dans la gestion publique de fonctions décentralisées possède plusieurs vertus relatives à la démocratie et à l'efficacité économique. Nous verrons aussi que la fragmentation engendre par ailleurs un certain nombre de vices, notamment en regard des incohérences administratives.

En matière de démocratie, la fragmentation de la gestion publique en un ensemble de petites organisations oeuvrant dans plusieurs secteurs et à divers échelons aide à protéger la liberté individuelle en rapprochant les gouvernants des besoins des gouvernés. Il s'agit là d'un puissant argument qui a largement influencé les réformes locales et régionales des dernières décennies. D'une part, les organisations monofonctionnelles, généralement de dimensions réduites (petites clientèles), sont plus accessibles et permettent aux clients d'avoir une meilleure vision des coûts et des bénéfices réels engendrés par les services publics. Du coup, une telle transparence facilite la responsabilisation non seulement des clients, mais aussi des décideurs publics face à l'exercice des fonctions publiques. En conséquence, le principe du respect des goûts, des préférences et des besoins des citoyens par la sphère publique se trouve rehaussé. D'autre part, un ensemble de petites organisations fragmentées

---

14 TIEBOUT, C. (1956) «A Pure Theory of Public Expenditure», in *Journal of Political Economy*, 64,5: 416-425.

BUCHANAN, J.M. (1965) «An Economic Theory of Clubs», in *Economica*, 32: 1-14.

OATES, W.E. (edit.) (1977) *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, D.C., Lexington Books.

15 LEONARD, D.K. (edit.) (1982), *Institutions of Rural Development for the Poor: Decentralization and Organizational Linkages*, Berkely, University of California, 237 p.

permet une meilleure représentation des multiples intérêts diversifiés présents dans la communauté territoriale. Les diverses instances décisionnelles (conseils, commissions, comités...) offrent en effet une panoplie de tribunes d'expression populaire sur une diversité de sujets clairement ciblés. Mises à part l'implication et la mobilisation des citoyens qui sont, de toute évidence, favorisées par une telle fragmentation des fonctions publiques, ce parti stimule aussi l'émergence de leaders dans la communauté territoriale ainsi que leur différenciation non seulement idéologique, mais aussi créatrice en matière d'initiatives de développement.

Sous l'angle de l'efficacité économique dans la sphère publique, les écrits spécialisés signalent abondamment que les ressources allouées par les programmes ainsi que la desserte des biens et des services sont généralement mieux gérés par de petites organisations. D'une part, les petites organisations monofonctionnelles sont moins complexes et administrativement moins lourdes que les organisations multifonctionnelles. Non seulement on réduit ainsi les coûts de la hiérarchie et de la bureaucratie, mais on y conserve aussi la flexibilité d'action, la rapidité décisionnelle, la créativité dans les solutions ainsi que la capacité d'adaptation rapide aux changements et à la turbulence du monde moderne. D'autre part, les petites organisations fragmentées, à divers échelons et dans divers secteurs, s'intéressent par essence aux problèmes et aux besoins spécifiques, là où ils se posent. Cela favorise la recherche d'une variété de solutions appropriées, applicables selon une variété de modalités. Le client ne s'en trouve ainsi que mieux servi face aux coûts engendrés par la gestion publique des ressources collectives.

Pour terminer sur l'analyse de la fragmentation, soulignons qu'un système de gestion publique fragmenté en de multiples petites organisations possède aussi ses vices (ou ses faiblesses). Premièrement, les critiques de la fragmentation administrative dans le secteur public considèrent que celle-ci ne favorise pas autant que souhaité l'implication et la mobilisation des citoyens. En effet, les nombreuses petites organisations voient souvent beaucoup de sièges vacants dans leurs instances décisionnelles (Conseil, comité, commission, assemblée, etc.). Ce phénomène, ajouté à celui de la présence simultanée de certains leaders sur plusieurs instances différentes, conduit généralement à la monopolisation du débat public par

quelques-uns et tend ainsi à générer un système élitiste. Cette faiblesse démocratique se retrouve aussi dans plusieurs petites organisations locales et régionales de gestion publique, soi-disant décentralisées, qui ne possèdent même pas d'instance décisionnelle pouvant permettre la participation. De plus, les analystes mettent en évidence que sur le grand nombre de petites organisations fragmentées qui existent sur un territoire donné, plusieurs utilisent mal les modalités favorisant la transparence de leur gestion. On reproche par ailleurs à la fragmentation des organisations en gestion publique de favoriser les inégalités entre les bassins de clientèle.

Du côté de l'efficacité économique, la fragmentation favorise inévitablement les actions dispersées et disjointes dans la vaste sphère publique. Car, même si la complémentarité des missions existe clairement en principe, les multiples petites organisations qui exercent une fonction donnée sur un territoire donné possèdent souvent leurs propres objectifs spécifiés en regard de leurs propres intérêts organisationnels. Il en résulte ainsi un certain nombre de mauvaises allocations des ressources publiques<sup>16</sup>, dont les plus connues sont les chevauchements, les incohérences, les duplications, le manque de convergence ainsi que la compétition exacerbée pour l'obtention de ressources, de compétences et de l'information disponibles dans la vaste sphère publique infranationale. Finalement, la fragmentation fonctionnelle laisse souvent de petites organisations monofonctionnelles avec peu de ressource et d'expertise pour effectuer leur mission spécifique.

---

16 Il est à noter que ces mauvaises allocations sont très souvent reliées à la présence de plusieurs organisations fonctionnelles oeuvrant dans le même secteur, localisées aux mêmes ou à différents échelons territoriaux.

### **Les vertus et les vices de l'intégration territoriale des fonctions**

La littérature scientifique sur le sujet, notamment la critique libérale de la fragmentation, nous enseigne que l'intégration territoriale des fonctions dans la gestion publique possède un certain nombre de vertus. Elles sont généralement définies en opposition aux vices de la fragmentation fonctionnelle. Ces vertus sont majoritairement reliées à des gains sous l'angle de l'efficacité économique. Par ailleurs, il faut noter que l'intégration engendre aussi un certain nombre de vices.

Premièrement, une bonne intégration territoriale des fonctions publiques permet d'éliminer, en partie, les incohérences et les chevauchements entre celles-ci. Cela permet aussi de réduire considérablement les duplications dans les tâches effectuées et d'accroître les économies d'échelle. L'énergie ainsi épargnée sous forme de ressources financières et de ressources humaines peut être réinjectée pour offrir de meilleurs services aux clients, pour financer de nouveaux outils de développement, pour se doter de nouvelles expertises, pour exercer de nouvelles fonctions et tâches, ou tout simplement pour réduire taxes et impôts.

Par ailleurs, un bon degré d'intégration des fonctions génère un meilleur arrimage entre les divers objectifs visés par les multiples organisations publiques, parapubliques et collectives qui oeuvrent sur le territoire. Cela conduit non seulement à une meilleure convergence des actions exécutées, mais aussi à la solidification des consensus collectifs sur les grandes priorités territoriales à concrétiser.

On reconnaît aussi à l'intégration territoriale des vertus reliées à la solidarité communautaire. C'est-à-dire que les efforts consentis à l'intégration génèrent des effets importants, souvent peu visibles, connus sous l'appellation d'économies externes positives. Ce sont des effets générés par une organisation donnée, mais qui bénéficient à d'autres organisations sans qu'elles en paient les coûts. En contrepartie, les bénéficiaires produisent aussi, par leurs activités, des effets positifs dans leur environnement. Les exemples classiques d'économies externes positives sont souvent associés aux

effets engendrés par les services collectifs desservis par le secteur public. Outre ces services formels dont les effets débordent, la mobilité des ressources humaines entre les institutions, les échanges de services, les transferts de savoir-faire, le partage des équipements, la circulation d'information utile aux décideurs, etc. sont tous des moyens générateurs d'effets externes positifs qui peuvent accroître l'esprit communautaire et la solidarité dans un sens de processus cumulatif conduisant à plus d'efficacité globale.

L'intégration territoriale des fonctions publiques possède aussi ses vices ou ses faiblesses. Premièrement, il s'agit de la perte possible des vertus démocratiques (accessibilité, transparence, responsabilisation, mobilisation, leadership, etc.) et économiques (initiatives, flexibilité, rapidité, créativité, adaptation, etc.) de la fragmentation territoriale lorsque le modèle d'intégration n'est pas approprié. Deuxièmement, les efforts déployés pour favoriser l'intégration territoriale des fonctions publiques peuvent générer un ratio négatif du point de vue coûts-bénéfices, si la volonté effective de collaboration entre les organisations s'avère trop faible. Puisque ces effets négatifs sont généralement évitables en grande partie, l'intégration territoriale demeure souhaitable sous certaines conditions spécifiques.

Ce raisonnement nous amène à considérer qu'il existe en théorie plusieurs modèles articulés d'intégration territoriale des diverses fonctions publiques exercées sur un territoire local ou régional. En mettant de côté les petites variantes entre chacun, nous disposons en réalité de deux grands types de modèles offerts: le modèle de la consolidation par une structure centrale et le modèle de la coordination volontaire entre de petites organisations autonomes.

### **L'intégration territoriale des fonctions par une structure centrale**

Le modèle d'intégration des fonctions publiques par l'entremise de la consolidation au sein d'une structure centrale est souvent préconisé. Il s'agit de centraliser la gestion de fonctions aux échelons territoriaux dits décentralisés. Ce modèle de consolidation prend sa crédibilité dans les théories classiques en administration

publique. Ses origines pratiques remontent aussi loin que les grands travaux de l'Antiquité. Ses principes sont simples et fort bien connus:

- ◇ unité de commandement et de direction;
- ◇ autorité forte, centralisée et respectée;
- ◇ division poussée du travail;
- ◇ fonctions et tâches bien définies;
- ◇ structure hiérarchique pour l'ordre et la discipline du fonctionnement interne;
- ◇ chaîne de communication et de délégation de l'autorité en échelle (pyramide);
- ◇ subordination des intérêts individuels aux intérêts généraux;
- ◇ culture de l'esprit impersonnel;
- ◇ discipline et obéissance des travailleurs.

Ce modèle, basé sur la rationalité pure, l'ordre et la hiérarchie dans une structure administrative centrale, forte et intégratrice possède évidemment plusieurs vertus. Il fut d'ailleurs largement expérimenté pour organiser systématiquement la bureaucratisation des secteurs privé et public au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Les très nombreux cas pratiques observés permettent aux analystes de formuler quelques critiques, notamment à propos du manque de flexibilité dans les comportements, des incitations réduites à l'émulation et aux efforts exceptionnels, des pauvres communications internes et externes, de la faible capacité d'adaptation aux changements, ainsi que de la dégradation progressive de la performance administrative au fil du temps. Les effets négatifs d'une telle intégration territoriale s'ajoutent à la perte des vertus démocratiques et économiques de la fragmentation des fonctions publiques, notamment la perte de l'implication des citoyens, la perte de responsabilisation des décideurs, la perte de l'efficacité des petites unités administratives, etc. Dans le cadre d'une importante revue de la littérature sur le sujet, M. Hebbert<sup>17</sup> va même jusqu'à affirmer que l'expérimentation de structures centrales de consolidation territoriale démontre que les problèmes d'intégration des diverses fonctions publiques demeurent tout de même importants sur les territoires. C'est-à-dire que les

---

17 HEBBERT, M. (1982) «Births and Deaths of Regional Planning Agencies», in *Environment and Planning*, 9: 131-142.



difficultés de coordination entre les départements d'une grande organisation multifonctionnelle sont souvent aussi importantes que celles qui existent entre les petites organisations monofonctionnelles.

Ainsi, la consolidation territoriale n'aurait pas d'effets magiques à moyen et long termes. Ceci étant statué, la principale critique à l'égard de la structure centrale de consolidation territoriale des fonctions publiques repose sur son malheureux manque de créativité dans un contexte où les changements sociaux, culturels et économiques très rapides en demandent pourtant beaucoup. Dans le contexte infranational actuel du Québec, déjà occupé par une panoplie de petites organisations monofonctionnelles localisées à trois échelons territoriaux et qui exercent dans une quarantaine de secteurs (fragmentation verticale et horizontale), le modèle «classique» d'intégration territoriale des fonctions par une organisation centrale consolidatrice nous apparaît peu souhaitable et aussi très difficilement faisable.

### **L'intégration territoriale des fonctions par coordination volontaire**

Le modèle de la coordination volontaire des fonctions sur un territoire local ou régional a émergé, d'une part, de la conscientisation vis-à-vis de la réalité fragmentée de la gestion publique et, d'autre part, de la nécessité de renouveler le modèle classique de consolidation qui s'avère difficilement opérationnel et généralement peu efficace.

Ses principes de base sont assimilables à la théorie générale des systèmes. En ce sens, l'ensemble des relations entre les éléments interdépendants (petites organisations monofonctionnelles) du système d'organisation territoriale est considéré comme la composante essentielle: relations d'échanges de ressources; relations d'échanges d'information; relations de réciprocité; relations de partenariats; relations consensuelles; relations conflictuelles; relations de pouvoir; etc. De fait, chaque petite organisation de gestion publique s'avère, selon cette approche, en constante relation avec les autres unités de son environnement. L'intégration territoriale peut, en conséquence

logique, s'effectuer en intervenant subtilement sur ce système de relations.

Ce modèle est largement proposé dans la littérature sous la forme de concepts tels que la coopération, le consensus communautaire, l'apprentissage collectif, le partenariat, l'interaction, la solidarité, la concertation, la coordination volontaire, etc. On constate ainsi qu'il s'agit d'un choix d'agir plutôt sur les valeurs de collaboration entre les organisations que sur les structures de consolidation comme telles. En réalité, on fait appel à la culture organisationnelle plutôt qu'à une structure formelle spécifique. Les composantes de cette culture organisationnelle territoriale sont fort nombreuses, généralement immatérielles, intangibles et ainsi difficilement mesurables dans leur évolution à court terme sur un territoire donné. Ce sont des phénomènes tels que les habitudes de coopération, les processus identitaires présents, les traditions de solidarité communautaire, la solidité des consensus collectifs, le corporatisme et les alliances professionnelles, le leadership et le dynamisme collectif, l'état réel de la prise en main de la destinée communautaire, le taux de renouvellement de l'élite décisionnelle, la force de la partisanerie politique, le jeu du pouvoir par les cliques et les clans, le degré de participation populaire aux processus décisionnels, la densité de la circulation de l'information, etc. On peut ainsi avancer qu'il s'agit clairement et strictement d'éléments organisationnels globaux, présents au sein de la culture territoriale.

Néanmoins, un tel modèle n'exclut aucunement la présence de certaines structures formelles pour animer cette culture organisationnelle, c'est-à-dire en activant la coordination volontaire des fonctions publiques exercées sur le territoire. De telles structures de coordination volontaire existent dans les régions du Québec. On reconnaît à cet effet les CAR (Conférences administratives régionales), les CRD (Conseils régionaux de développement), les CR (Conseils régionaux), les Conseils MRC, les Conseils de sociétés de développement, les commissions et les multiples comités, notamment les célèbres CADC (Comités d'aide au développement des collectivités), etc. Tous ces mécanismes et structures formels permettent d'animer la culture organisationnelle territoriale dans un sens de coordination et d'intégration des multiples et diverses

fonctions publiques exercées de manière fragmentée aux trois échelons territoriaux et dans une quarantaine de secteurs d'activités.

### **Les innovations institutionnelles récentes de coordination volontaire**

Au chapitre de l'animation de la culture organisationnelle régionale, plusieurs innovations institutionnelles ont émergé au cours de la dernière décennie afin de stimuler les efforts de coordination volontaire. Nous pensons notamment aux conférences socio-économiques, souvent appelées sommets, qui étaient l'aboutissement de plusieurs étapes de concertation telles que les colloques MRC, les tables sectorielles et le forum régional. Par ailleurs, les régions MRC furent particulièrement dynamiques à cet égard en étant le lieu d'organisation de comités, de colloques, de forums, de sommets et autres tables de réflexions et d'actions collectives. Et que dire des nombreux sommets locaux qui se sont déroulés dans le monde rural! Toutes ces innovations institutionnelles de coordination volontaire sont de fait venues assister des procédures plus formelles de planification territoriale concernées par la confection de plans d'urbanisme, de schémas d'aménagement du territoire, de plans sectoriels (industries, culture, éducation, santé, etc.) et de plans de développement locaux et régionaux.

Le Saguenay—Lac-Saint-Jean ne fut pas en reste dans cette dynamique d'animation de la coordination des diverses fonctions publiques. Nous avons même été très innovateurs. En effet, il est tout à notre honneur de signaler des innovations institutionnelles tout à fait remarquables telles que les États généraux de l'environnement au Saguenay—Lac-Saint-Jean en 1988, le Congrès progressif en Éthique de société (1988-1990), les États généraux sur l'information en 1992, le réseau régional de développement local, le guichet unique de la MRC Lac-Saint-Jean-Est, les nombreux sommets locaux, le séminaire<sup>18</sup> DMODR de la SQDM et plus récemment, le Comité aviseur du CRCD. Tous ces événements de concertation ont

---

18 Séminaire ponctuel qui se prolongea sous le forme d'un comité de suivi. Il était concerné spécifiquement par la coordination des efforts pour le développement de la main-d'oeuvre et du développement régional.

permis d'influencer la culture organisationnelle territoriale conduisant vers un langage commun, de nouveaux concepts intégrateurs, de nouveaux consensus, de nouvelles coordinations, de nouveaux partenariats, de nouvelles économies externes positives, de nouvelles solidarités, etc. Ces retombées positives, associées globalement à de la «synergie territoriale», ne sont sûrement pas suffisantes dans leurs effets concrets, mais elles représentent tout de même un excellent apport à l'intégration territoriale dans la région 02.

### **La tentation dirigiste néo-libérale**

Selon notre analyse, l'évolution du cadre institutionnel du développement local et régional au Québec est entré, depuis le tournant de la décennie 1990, dans une nouvelle phase<sup>19</sup>. Il est peut-être encore trop tôt pour la qualifier convenablement, mais les principales caractéristiques de cette nouvelle ère portent à croire que nous assistons à un retournement dirigiste. C'est-à-dire qu'après une décennie de politisation du développement par l'entremise d'une forte animation de la culture organisationnelle territoriale à tous les échelons et dans la plupart des secteurs socio-économiques, nous voyons clairement se dessiner le renforcement de la technocratie dans un sens de gestion dirigée du développement. De fait, il nous semble voir surgir de nouveaux types d'interventions de l'État (dit accompagnateur) en région, qui prennent la forme d'un plus grand encadrement (indicatif) du dynamisme local et régional.

D'abord, la formule des ententes-cadre État-région fut mise en place en 1988 afin d'assurer le respect des priorités, des normes et des limites financières des divers programmes québécois d'allocation des ressources. Cette formule de structuration des relations verticales entre deux échelons territoriaux fut inspirée des ententes fédérale-provinciale qui existent depuis 1973.

Ensuite, nous avons assisté à l'abandon par le gouvernement de la démarche des conférences socio-économiques régionales (som-

---

19 Pensons notamment aux démantèlements du MEIR (ministère d'Expansion industrielle régionale) et de l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec).

mets), procédure de planification qui était sûrement imparfaite mais tout de même inédite au Québec sous l'angle de l'implication des acteurs du développement (politisation). Comme formule de remplacement, la planification stratégique fut imposée en 1992 aux régions administratives, avec cependant une bonne flexibilité dans la procédure à utiliser. Ce type de planification indicative doit permettre de définir les grands axes régionaux qui serviront à canaliser les initiatives de développement vers le haut afin de les accorder aux priorités d'allocation de ressources du gouvernement. On a à cet égard promis une flexibilité accrue des divers ministères dans la modulation de leurs programmes à la réalité régionale.

On décida aussi, dans la même veine, de renforcer la CAR (Conférence administrative régionale<sup>20</sup>) de chaque région administrative par l'attribution d'un statut supérieur au délégué du SAR (Secrétariat aux affaires régionales). Ce désir de promouvoir une meilleure coordination interministérielle en région s'avère fort louable. Furent aussi octroyées dans un même élan des responsabilités de gestion de programmes d'allocation des ressources financières à nos traditionnelles structures d'animation socio-économique régionale, soit les CRD (Conseils régionaux de développement) dont les nouvelles modalités de composition furent, il faut le noter, imposées par l'État selon le ratio tiers-tiers-tiers<sup>21</sup>. Du coup, ces structures au statut précaire se sont vu accréditées par l'État.

Ces éléments de réformes institutionnelles du contexte régional au Québec furent accompagnés d'un ajout forcé de responsabilités aux municipalités locales qui accentua les pressions sur leurs finances déjà très limitées et très peu pourvues en ressources discrétionnaires à affecter à la promotion du développement. Signalons, pour terminer, que le gouvernement adopta en décembre 1991 une stratégie de développement économique basée sur les grappes

---

20 Permet d'asseoir à la même table de coordination les directeurs et délégués régionaux des différents ministères québécois qui oeuvrent dans une région donnée.

21 Selon la nouvelle directive gouvernementale, les Conseils régionaux de développement (CRD) doivent maintenant être composés par un tiers d'élus locaux, un tiers d'élus québécois (députés) et un tiers de représentants des divers secteurs socio-économiques.

industrielles fort présentes dans la couronne de Montréal, mais à peu près inexistantes dans les divers petits districts industriels dispersés, ici et là, dans la périphérie.

Ainsi fut exprimée, à l'égard des régions, la volonté gouvernementale influencée par la logique néo-libérale. Ces récents changements institutionnels effectués par l'État sont-ils suffisants pour stimuler le développement local et régional? Si l'on juge les revendications locales et régionales des derniers mois, la réponse semble catégoriquement négative. Les milieux locaux et régionaux doivent, à notre avis, prendre le relais et continuer d'innover dans leurs arrangements institutionnels.

### **Vers de nouveaux arrangements institutionnels**

Les municipalités, les régions MRC, les régions administratives et l'État québécois ont intérêt à rechercher de nouveaux arrangements institutionnels. En regard des innovations institutionnelles nécessaires en ce sens, le champ demeure ouvert à l'imagination, au leadership et aux initiatives de tous et de toutes. Le présent Forum régional sur la décentralisation se veut justement un lieu de communication et d'échanges pour favoriser cette imagination, ce leadership et ces initiatives.

Suite à notre analyse de la situation institutionnelle actuelle qui caractérise les trois échelons territoriaux infranationaux du Québec (municipal – régions MRC – régions administratives), voici quelques enjeux sur lesquels il nous apparaît pertinent de réfléchir dans le cadre de notre recherche de ces nouveaux arrangements institutionnels:

- 1) *la conservation d'un bon degré de surveillance de l'État* sur les organisations locales et régionales, afin d'assurer le maintien de la démocratie, la cohérence administrative, l'atteinte de la justice sociale et la recherche continue de l'efficacité économique;
- 2) *l'allègement des pesanteurs bureaucratiques* causées par la concentration des responsabilités, la centralisation des pouvoirs, les multiples niveaux hiérarchiques, les normes de

fonctionnement interne, la rigidité du fonctionnement interne des organisations, etc.;

- 3) *la claire distinction des responsabilités* de chaque organisation décentralisée à un certain degré, afin d'éviter les chevauchements, les duplications et le manque de convergence entre les multiples fonctions et tâches exercées dans le champ;
- 4) *la modulation* (adaptation) des priorités et des normes gouvernementales à la réalité locale et régionale, différente d'un lieu à un autre sur le vaste territoire;
- 5) *la dévolution de pouvoirs* à des structures de desserte et de gestion de biens et services collectifs, notamment dans les secteurs prioritaires tels que l'emploi, la promotion du développement socio-économique et l'environnement;
- 6) *la responsabilisation accrue des décideurs publics* par l'entremise de mécanismes démocratiques tels que l'ouverture vers les clients, la diversité de la représentation sur les instances décisionnelles, la transparence, la circulation de l'information, l'évaluation externe de la performance face aux objectifs, la surveillance des comptes, la valorisation du rôle de l'élu, etc.;
- 7) *l'implication accrue des clients* par l'entremise de la sensibilisation, de l'information, de la consultation, d'un meilleur accès aux décideurs, de la visibilité des coûts réels des services publics, de la publicité des débats publics, de l'animation, etc.;
- 8) *la réduction des coûts* du secteur public par l'application accrue des principes et pratiques de gestion tels que la taille optimale d'efficacité, les lois du marché, les transferts de savoir-faire, la qualité totale dans les services publics, etc.;
- 9) *l'amélioration de l'expertise* dans le secteur public grâce à: la valorisation des fonctions opérationnelles, une meilleure correspondance entre les tâches effectuées et les compétences disponibles, une plus grande mobilité des compétences entre les institutions, etc.;

- 10) *la maîtrise de l'information utile aux divers décideurs* publics par l'entremise de l'intégration territoriale des tâches relatives à la collectivité, au traitement et à la diffusion selon les besoins bien identifiés;
- 11) *l'attribution des ressources financières nécessaires* à chaque organisation pour la prise en main adéquate de ses responsabilités dévolues, en tenant compte de l'équité fiscale, de la réduction des disparités locales et régionales, de la subsidiarité, des limites de l'impôt foncier, du principe d'autonomie de gestion, etc.;
- 12) *la production de synergies territoriales* dans le secteur public par l'entremise d'une qualité accrue du portrait global dans une perspective de recherche continue de partenariats institutionnels.

Face à ces enjeux, l'État québécois possède certes des responsabilités explicites. Selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AABN), il est de son devoir de veiller au bon fonctionnement des affaires publiques locales et, par extension, régionales. À cet égard, le débat sur la décentralisation met en évidence certaines mauvaises allocations de ressources publiques sur lesquelles il faut agir par de nouveaux arrangements institutionnels plus adéquats, initiés par le haut.

Par ailleurs, les localités, les régions MRC et les régions administratives possèdent aussi un certain nombre de devoirs. En ce sens, la démarche de prise en main de notre destinée collective à la base implique que l'on examine attentivement la situation institutionnelle actuelle afin d'en améliorer le fonctionnement. Dans cette perspective, la décentralisation offre à nos 242 organisations publiques, parapubliques et collectives et à nos 750 groupes sociaux un excellent alibi pour intensifier la recherche, au Saguenay—Lac-Saint-Jean, pour davantage de démocratie, de cohérence administrative, de justice sociale et d'efficacité économique dans la vaste sphère publique. À nous d'innover... pour le bénéfice de la dynamique institutionnelle et du développement régional. Il faudrait notamment regarder, à notre avis, du côté des opportunités offertes par le concept de «système de connections territoriales» développé actuellement en science régionale.



## CONCLUSION

Le débat sur la décentralisation permet de soulever l'attention, de fournir des données factuelles, de générer des témoignages articulés et d'enrichir le cadre d'analyse sur les nouveaux arrangements institutionnels nécessaires actuellement. Nous posons alors deux questions comme stimuli à la réflexion collective qui se poursuit actuellement. La première concerne ce que l'État québécois peut faire pour les localités, les régions MRC et les régions administratives. Car l'État a un rôle essentiel à jouer et une responsabilité incontournable envers les affaires locales et régionales, notamment à l'égard de la clarification des responsabilités de chaque organisation publique. La deuxième question concerne ce que les localités, les régions MRC et les régions administratives peuvent faire pour elles-mêmes. Car la décentralisation implique carrément l'enjeu de la prise en main collective de nos affaires locales et régionales. Ces deux questions trouveront réponse à Québec et aussi dans les régions, dans la mesure où nous unissons nos efforts

À cet effet, nous avons, dans ce texte, tracé le portrait institutionnel des municipalités locales, des régions MRC et des régions administratives du Québec. À l'analyse, on a d'abord constaté une importante fragmentation verticale et horizontale des diverses fonctions publiques exercées dans le vaste champ infranational. On a ensuite vu que cette fragmentation des fonctions possède, en principe, certaines vertus et certains vices. Par ailleurs, l'intégration territoriale des fonctions possède aussi certaines vertus et certains vices, plus ou moins prononcés selon le modèle utilisé en pratique. Quelques éléments de réflexion furent alors proposés pour participer à l'élaboration du cadre d'analyse nécessaire dans la recherche de nouveaux arrangements institutionnels.

En regard de ces nouveaux arrangements institutionnels éventuels, nous tenons à conclure qu'il est largement reconnu en science régionale que les territoires locaux et régionaux à succès<sup>22</sup> possèdent toujours des arrangements institutionnels particulièrement optimaux. Le débat sur la décentralisation nous ouvre les portes vers cet optimum. Il nous revient d'y voir clair tous ensemble et de se doter

---

22 C'est-à-dire innovateurs et fertiles d'activités ayant un caractère économique.

des innovations institutionnelles qu'il nous faut. Plusieurs enjeux doivent ainsi être soulevés et analysés, notamment l'implication, la mobilisation et l'intégration de certains individus, groupes et organisations plus ou moins exclus par les arrangements institutionnels actuels.

## **PARTICIPATION ET DÉMOCRATIE**

**Vincent LEMIEUX**  
**Département de science politique**  
**Université Laval**

La participation et la démocratie sont des critères qui peuvent être utilisés pour évaluer la décentralisation, mais ce ne sont pas les seuls. Il y a aussi le critère de la capacité à régler les problèmes qui sont de la compétence des instances décentralisées, et le critère de l'efficience, qui réfère au rapport entre les coûts et les avantages des mesures prises par ces instances.

Après avoir discuté de ces quatre critères, nous verrons comment on peut les utiliser pour évaluer la situation au Québec. Ensuite, quelques réflexions seront proposées sur la façon de procéder à la décentralisation nouvelle, annoncée par le gouvernement du Parti québécois.

## **DÉCENTRALISATION ET PARTICIPATION**

Ceux qui proposent le critère de la participation y trouvent le plus souvent des arguments défavorables à la décentralisation. Ils font valoir que la participation électorale aux élections municipales n'est pas très élevée, et que la participation aux élections scolaires l'est encore moins. Cependant, la participation électorale n'est pas tout. Il faut aussi prendre en compte la participation, plus difficilement mesurable, des citoyens aux politiques municipales ou scolaires et plus généralement aux décisions prises par les élus.

Plus fondamentalement, on peut se demander si la participation n'est pas qu'un aspect d'un critère plus général et en cela plus apte à évaluer le caractère démocratique ou non de la décentralisation. Quand le taux de participation était de 100% ou presque dans les pays communistes de l'Europe de l'Est, cette participation n'était pas pour autant démocratique, étant donné l'absence de compétition dans le système des partis. Plus près de nous, Jacques T. Godbout a démontré dans un livre

percutant<sup>1</sup> que la participation pouvait être contraire à la démocratie, notamment lorsque des minorités «organisées» cherchent à se substituer à la majorité des citoyens.

## LA RESPONSABILISATION

La participation n'est démocratique que si elle s'inscrit dans un cadre de compétition où s'impose la règle de majorité. La participation démocratique est alors un moyen de **responsabilisation** des dirigeants, et c'est par rapport à cette responsabilisation qu'il convient d'évaluer la décentralisation.

À cet égard les avis sont partagés. D'une part, on fait valoir avec raison que les dirigeants élus des instances décentralisées sont plus proches des citoyens que les dirigeants des instances supérieures, qu'il s'agisse du gouvernement d'Ottawa ou de celui de Québec. Étant plus proches et plus accessibles, ils seraient plus sensibles aux demandes des citoyens. La responsabilisation est évidemment moins grande quand les dirigeants ne sont pas élus au suffrage universel et ne disposent pas de sources de financement autonomes, ce qui est le cas dans le réseau de la santé et des services sociaux. La responsabilisation limitée face aux citoyens fait alors que les dirigeants se sentent imputables avant tout devant les instances supérieures qui contrôlent le financement des régies.

D'autre part, des études faites en France sur les conséquences de la décentralisation au début des années 1980 ont montré que des notables s'étaient plus ou moins emparés des nouveaux pouvoirs décentralisés, sans qu'une participation démocratique suffisante des citoyens produise les responsabilisations souhaitables. C'est pourquoi il importe que les collectivités locales ou régionales soient suffisamment pluralistes et politisées pour donner lieu à la compétition politique indispensable à une participation démocratique qui soit un gage de responsabilisation.

---

1 *La participation contre la démocratie*, Montréal, Saint-Martin, 1983.

## LA CAPACITÉ

La responsabilisation au sens où nous l'entendons n'est cependant pas le seul critère d'évaluation de la décentralisation. Il est généralement reconnu par les spécialistes que les instances décentralisées doivent aussi avoir la **capacité** de régler les problèmes dans les secteurs d'activités où elles ont des compétences. À quoi bon, par exemple, décentraliser de nouvelles compétences en matière d'environnement vers les municipalités locales, si la plupart d'entre elles, parce que trop petites, n'ont pas la capacité de régler les problèmes reliés à ces compétences nouvelles?

Il s'agit là d'une question complexe, car la taille adéquate des collectivités territoriales, pour ce qui est de leur capacité à régler les problèmes, varie avec les secteurs d'activités concernés. À titre d'exemple, cette taille adéquate est sans doute plus grande dans le domaine du développement économique que dans celui du développement culturel. La question devient encore plus complexe si on cherche à concilier la responsabilisation avec la capacité à régler les problèmes. Deux auteurs américains<sup>2</sup> se sont interrogés là-dessus, il y a plusieurs années, pour arriver à la conclusion qu'il n'y avait pas de taille optimale dans l'absolu, mais qu'elle variait selon la nature des problèmes à régler.

## L'EFFICIENCE

À la responsabilisation et à la capacité, il convient d'ajouter un quatrième critère de la décentralisation, celui de l'**efficacité**, défini par le rapport entre les coûts des services et les avantages qu'ils apportent. Encore actuellement règne l'idée, de plus en plus contestée cependant, qu'il y a des économies d'échelle, ou des avantages à la dimension, rattachés à la fusion d'entités plus petites en une entité plus grande. Des études récentes tendent à prouver que pour ce qui est des coûts tout au moins, il y a peu de secteurs d'activités où l'on observe des économies d'échelle. Les dépenses par habitant augmentent plutôt qu'elles diminuent avec la taille des municipalités ou des autres collectivités territoriales. Il est

---

2 DAHL, R.A. et E.R. TUFTE (1973) *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.

toutefois plus difficile de mesurer les avantages obtenus, ce qu'il faudrait faire pour démontrer vraiment que l'efficience croît ou décroît avec la taille.

D'autres critères pourraient sans doute être utilisés, mais même si on s'en tient aux trois que nous avons suggérés, on voit que l'évaluation de la décentralisation est une tâche complexe. Dans un milieu donné, la responsabilisation, la capacité et l'efficience peuvent fort bien être divergentes plutôt que convergentes. On imagine facilement, par exemple, qu'il y ait beaucoup de responsabilisation et de capacité dans une municipalité, mais peu d'efficience. Ou encore qu'il y ait beaucoup d'efficience et de capacité, mais peu de responsabilisation. Il en est d'ailleurs de même des gouvernements supérieurs, auxquels on peut appliquer les trois critères, tout comme aux instances décentralisées.

## ÉVALUATION DE LA SITUATION AU QUÉBEC

Essayons quand même, à l'aide des critères, d'évaluer sommairement la situation actuelle au Québec, en considérant les échelons territoriaux existants ainsi que la décentralisation parallèle dans les domaines municipal, scolaire et sociosanitaire.

Trois échelons existent actuellement: le local, le sous-régional (les MRC, les commissions scolaires et les communautés urbaines) et le régional (les Régies de la santé et des services sociaux). À chacun de ces échelons, il y a des différences de taille considérables. Par exemple, il y a près de 1,8 millions d'habitants dans la région administrative de Montréal, et un peu plus de 100 000 habitants seulement dans celle de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, sans compter les 36 000 habitants de la région du Nord-du-Québec.

Que le Québec demeure ou non à l'intérieur de la fédération canadienne, on peut penser qu'il y a un échelon de trop, et qu'à la base il y a trop de municipalités locales. Rappelons que l'Ontario a deux fois moins de municipalités que le Québec, pour une population pourtant supérieure. C'est par rapport à la capacité des instances décentralisées que cette situation fait problème. Il est probable que la capacité serait au total plus grande s'il n'y avait que deux échelons au lieu de trois. C'est du moins ce que semblent indiquer les expériences étrangères.

La décentralisation parallèle pose un défi encore plus considérable. Des spécialistes critiquent de telles situations au nom du critère de la responsabilisation. Quand, comme c'est le cas au Québec, des secteurs aussi importants que ceux de l'éducation primaire et secondaire et ceux de la santé et des services sociaux relèvent d'organismes décentralisés différents de ceux du monde municipal, des choix ne peuvent pas être faits sur le territoire quant aux priorités à établir. La responsabilisation des élus territoriaux serait plus grande s'ils avaient, par exemple, à choisir dans un territoire donné entre la priorité à accorder à la santé ou à la réfection des routes, ou encore entre la priorité à accorder à l'éducation primaire ou aux loisirs. D'où l'idée d'une municipalisation éventuelle des secteurs de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le dernier congrès de l'UMRCQ (Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec) a mis en lumière le fait que beaucoup d'élus municipaux résistaient à cette idée, estimant sans doute que leurs tâches actuelles étaient suffisantes et leurs ressources financières insuffisantes pour qu'ils prennent charge de ces nouvelles compétences.

On peut d'ailleurs se demander si le moment est propice à une telle municipalisation. Les Régies régionales de la santé et des services sociaux en sont à leurs premières expériences et il faut leur laisser le temps de faire la preuve de leur responsabilisation, de leur capacité et de leur efficience plus ou moins grandes dans les activités dont elles ont charge. Quant aux commissions scolaires, elles ont non seulement à gérer la décroissance dans plusieurs milieux, mais aussi à opérer la conversion délicate de leur statut confessionnel à leur statut linguistique. Il est loin d'être sûr que les élus municipaux soient prêts à prendre en charge cette conversion, même si c'était par commission municipale de l'éducation interposée.

### COMMENT PROCÉDER?

Cela nous amène à un dernier point, soit la façon de procéder à la décentralisation nouvelle. D'abord il serait bon de décider dans quelle direction nous voulons aller. Voulons-nous d'une décentralisation à deux ou à trois échelons, et si un des paliers doit être abandonné à la longue, lequel? Le palier sous-régional, qui est celui des MRC et des communautés urbaines, ou le palier régional, qui est celui des seize

régions administratives actuelles? Ou encore, voulons-nous d'un entre-deux où les MRC se fondraient dans des régions un peu plus nombreuses (par exemple, la région Mauricie-Bois-Francs pourrait être scindée en deux), et où de fortes incitations seraient offertes en vue de provoquer les fusions de municipalités locales? Pour ce qui est du financement, sommes-nous prêts à le revoir à partir du principe de la responsabilité fiscale, sans lequel la responsabilisation a beaucoup de limites?

Ensuite, il y aurait lieu de décider comment nous voulons progresser dans la direction choisie. Par cet exercice, le principe de subsidiarité devrait prévaloir sur celui de supériorité. La décentralisation se fait selon le principe de subsidiarité quand on part des services à fournir aux citoyens, et qu'on se demande quels sont ceux que les instances inférieures ne peuvent fournir avec une responsabilisation, une capacité et une efficience aussi grandes que celles des instances supérieures. Ces instances ont alors leur justification dans leur aptitude à rendre des services que les instances inférieures sont moins aptes à rendre. Selon cette optique, le fardeau de la preuve repose bien plus sur la centralisation que sur la décentralisation, celle-ci consistant à rapprocher des citoyens certains services qui n'auraient pas dû être assumés par le centre. Quand le principe de la supériorité domine celui de la subsidiarité, la décentralisation se joue plutôt comme une bataille de pouvoirs entre politiciens, au lieu d'être une recherche de services adéquats à être fournis aux citoyens. On peut dire la même chose des rapports entre le gouvernement d'Ottawa et celui de Québec. Souhaitons que ce soit le principe de la subsidiarité qui guide les consultations et débats qui s'engageront sur la décentralisation à venir.

Enfin, les quelques années qui passeront sans doute avant qu'un projet de décentralisation soit adopté devraient être l'occasion de faire le bilan des initiatives réussies qui ont été prises sur le terrain, en direction d'une décentralisation obéissant au principe de subsidiarité. On pense aux multiples formes de coopération qui se sont développées entre les municipalités, aux ententes entre commissions scolaires et municipalités, à la participation des élus aux nouvelles Régies régionales de la santé et



des services sociaux, aux nombreuses initiatives prises par les MRC, au-delà de leurs compétences<sup>3</sup>.

Quand on aménage des voies pour piétons dans un nouveau campus ou dans un parc, on peut procéder de deux façons. Des planificateurs plus ou moins pragmatiques peuvent dessiner d'avance des trottoirs et les faire recouvrir d'asphalte. Ou encore on peut laisser le temps aux piétons de se donner des sentiers commodes, qui seront ensuite recouverts d'asphalte. Espérons que la décentralisation à venir consacrera des sentiers plutôt que des trottoirs décidés d'avance.

---

3 Voir à ce sujet LEMIEUX, V.; BOLDUC, N. et I. ARSENEAULT (1994) *Les déterminants des initiatives prises par les MRC*, Cahier 94-09 du Laboratoire d'études politiques et administratives, Département de science politique, Université Laval.



# **LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE DANS LES SERVICES MUNICIPAUX AU QUÉBEC**

**Jacques DESBIENS**  
**Département des sciences économiques**  
**et administratives**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

## **INTRODUCTION**

Il se dit beaucoup de choses sur les avantages des fusions ou des regroupements pour diminuer le coût des services offerts par les municipalités. De nombreux gestionnaires municipaux se demandent quels services devraient être regroupés. D'autres se questionnent sur la pertinence des fusions de municipalités. Tous voudraient bien savoir jusqu'à quel point la taille est associée au coût des services. C'est à cette question que nous nous intéressons dans ce document. Nous examinons en fait les relations entre la taille des municipalités et le coût unitaire de certains services offerts dans les municipalités québécoises.

Comme nous le savons, le Québec compte un nombre élevé de municipalités: presque 1 500 en 1994 dont près de 1200, soit 80% du total, ont moins de 3 000 habitants. De là à conclure qu'il y en a trop et trop de petites, il n'y a qu'un pas ou deux que plusieurs franchissent allègrement.

Dans la décision de regrouper des services ou de fusionner des municipalités, plusieurs dimensions sont à considérer. On peut par exemple vouloir se donner plus de poids politique en constituant une municipalité de 150 000 habitants, plutôt qu'en demeurant avec deux municipalités de 60 000 habitants et une troisième de 30 000 personnes, chacune faisant ses propres représentations auprès des gouvernements supérieurs et se disputant les faveurs de ceux-ci.

Un peu de la même manière, au plan de la prospection économique ou du développement touristique, on peut vouloir faire front commun en constituant une seule municipalité avec un seul conseil municipal plutôt que trois, de façon à éliminer les guerres fratricides pour attirer de nouvelles entreprises ou faire connaître de nouveaux produits touristiques.

Une troisième raison pour s'intéresser aux fusions ou aux regroupements de services, c'est le désir de vouloir économiser sur les coûts des services en ayant une plus grande taille. La prémisse derrière cet intérêt pour une plus grande taille est que cela accroît la productivité et donc diminue les coûts unitaires. En fait, dans ce cas, on suppose la présence d'économies d'échelle dans l'offre des services municipaux. C'est de cette troisième dimension des fusions et regroupements de services que nous allons parler dans ce texte, et uniquement de celle-là.

La grosseur est-elle vraiment un avantage dans le cas des services municipaux? Cela permet-il toujours de réduire le coût? Pour pouvoir répondre adéquatement à ces questions, il faudrait tenir compte avec rigueur de la qualité ou du niveau de services offerts dans chacun des secteurs qui nous intéressent pour voir si le coût moyen, à qualité de service égal, diminue avec le volume offert. Nous travaillons actuellement à mettre au point une démarche qui permettra, nous l'espérons, d'obtenir une réponse précise à cette question dans un avenir rapproché.

Pour le moment, il nous est cependant possible de jeter un coup d'oeil à l'évolution des coûts unitaires des divers services offerts par une municipalité en fonction de la taille de la municipalité mesurée par sa population. En procédant ainsi, nous pouvons dégager certaines tendances au niveau de l'évolution des coûts moyens des services municipaux en fonction de la taille de la municipalité en sachant que l'évolution du coût s'accompagne généralement d'une variation de la qualité ou du niveau de services offerts.

En fait, avec cette démarche, nous pouvons répondre à la question posée plus haut, à savoir: y a-t-il une relation entre la taille des municipalités et le coût unitaire des services municipaux au Québec?

Il faudra se rappeler que la variation de coût sera souvent due à une variation correspondante de la qualité du service.

En ce sens, bien que ne pourrions pas affirmer avec certitude qu'une baisse du coût unitaire avec la taille représente un phénomène d'économies d'échelle, cela nous indiquera quand même les secteurs d'activité où de telles économies semblent possibles. Par ailleurs, la hausse des coûts unitaires avec la taille nous amènera à exclure la possibilité de telles économies.

### LES DONNÉES UTILISÉES

Pour examiner l'évolution des coûts unitaires en fonction de la taille, nous avons considéré les coûts par habitant de certains services offerts dans les municipalités québécoises en 1992, selon la classe de population. Nous avons regardé les coûts unitaires de douze classes différentes de municipalités. Pour chacune de ces classes, nous avons utilisé le centre de classe comme population moyenne dans les tableaux qui suivent. Ainsi, pour la classe de population 03 de 1 000 à 1 499 habitants, le centre de classe est 1 250. Le tableau 1 présente les classes de population que nous avons considérées avec le centre de classe pour chacune. Nos données proviennent du document *Finances des municipalités*, Les Publications du Québec, édition 1994, pp. 102 à 112.

Dans ce travail, nous avons examiné les relations entre la taille des municipalités mesurée par la population et les coûts unitaires suivants:

1. Les dépenses d'administration générale par habitant et en particulier:
  - 1.1 Les dépenses de législation par habitant
  - 1.2 Les dépenses d'application de la loi par habitant
  - 1.3 Les dépenses de gestion financière et administrative par habitant
  - 1.4 Les dépenses de greffe par habitant
  - 1.5 Les dépenses d'évaluation par habitant
  - 1.6 Les dépenses de gestion du personnel par habitant

2. Les dépenses de sécurité publique par habitant, soit:
  - 2.1 Les dépenses de police par habitant
  - 2.2 Les dépenses pour la protection contre l'incendie par habitant
3. Les dépenses de transport par habitant suivantes:
  - 3.1 Les dépenses de voirie municipale par habitant
  - 3.2 Les dépenses d'enlèvement de la neige par habitant
  - 3.3 Les dépenses de circulation par habitant
4. Les dépenses d'eau et d'égout par habitant, et spécialement:
  - 4.1 Les dépenses de purification et traitement de l'eau par habitant
  - 4.2 Les dépenses du réseau de distribution de l'eau par habitant
  - 4.3 Les dépenses d'épuration des eaux usées par habitant
  - 4.4 Les dépenses des réseaux d'égouts par habitant
5. Les dépenses pour l'enlèvement et la destruction des ordures par habitant
6. Les dépenses d'urbanisme et de mise en valeur du territoire par habitant, soit plus particulièrement:
  - 6.1 Les dépenses d'urbanisme et zonage par habitant
  - 6.2 Les dépenses de promotion et développement industriels par habitant
  - 6.3 Les dépenses de rénovation urbaine et restauration par habitant
7. Les dépenses de loisirs et culture par habitant, dont:
  - 7.1 Les dépenses de centres communautaires par habitant
  - 7.2 Les dépenses en patinoires intérieures et extérieures par habitant
  - 7.3 Les dépenses de piscines, plages et ports de plaisance par habitant
  - 7.4 Les dépenses de parcs et terrains de jeux par habitant
  - 7.5 Les dépenses de bibliothèques par habitant

8. Les dépenses de frais de financement à la charge de la municipalité par habitant
9. Les dépenses totales par habitant

**Tableau 1**  
**Classes de population et centres de classes considérés**

Numéro	Classe de population	Centre de classe	Nombre de municipalités
01	1 à 499	250	299
02	500 à 999	750	395
03	1 000 à 1 499	1 250	218
04	1 500 à 1 999	1 750	132
05	2 000 à 2 999	2 500	131
06	3 000 à 3 999	3 500	76
07	4 000 à 4 999	4 500	41
08	5 000 à 9 999	7 500	71
09	10 000 à 24 999	17 500	72
10	25 000 à 49 999	37 500	25
11	50 000 à 99 999	75 000	15
12	100 000 et plus	100 000*	4

\* Nous avons considéré exceptionnellement ici 100 000 comme centre de classe afin de réduire l'hétérogénéité de cette classe.

### LES RELATIONS ENTRE LES DÉPENSES PAR HABITANT ET LA POPULATION

Les relations que nous avons dégagées entre les diverses dépenses par habitant et la taille de la municipalité mesurée par la population sont présentées dans le tableau 2. On y retrouve également les services où des économies d'échelle apparaissent possibles.

**Tableau 2****Relations entre les dépenses par habitant et la population  
et examen des économies d'échelle possibles**

Services offerts	Évolution des dépenses/hab. en fonction de la population	Économies d'échelle possibles
1. ADMINISTRATION GÉNÉRALE	Diminuent jusqu'à 1 999 hab.; augmentent ensuite.	OUI, jusqu'à 2 000 hab.
1.1 Législation	Diminuent jusqu'à 99 999 hab.; augmentent ensuite. (Voir la figure 1)	OUI, jusqu'à 100 000 hab.
1.2 Application de la loi	Augmentent fortement jusqu'à 24 999 hab.; plateau de 25 000 à 99 999 hab.; augmentent ensuite fortement pour les villes de 100 000 hab. et plus. COURBE TYPIQUE EN S (Voir la figure 2)	NON
1.3 Gestion financière et administrative	Diminuent jusqu'à 24 999 hab.; augmentent ensuite. (Voir la figure 3)	OUI, jusqu'à 25 000 hab.
1.4 Greffe	Augmentent jusqu'à 24 999 hab.; diminuent ensuite. (Voir la figure 4)	OUI, à partir de 25 000 hab.
1.5 Évaluation	Diminuent jusqu'à 49 999 hab.; augmentent ensuite. (Voir la figure 5)	OUI, jusqu'à 50 000 hab.



**Tableau 2 (suite)**

Services offerts	Évolution des dépenses/hab. en fonction de la population	Économies d'échelle possibles
<b>2. SÉCURITÉ PUBLIQUE</b>		
2.1 Police	COURBE TYPIQUE EN S	NON
2.2 Protection contre l'incendie	Augmentent constamment avec la taille. (Voir la figure 6)	NON
<b>3. TRANSPORT</b>		
3.1 Voirie municipale	Diminuent jusqu'à 49 999 hab.; restent stables ensuite. (Voir la figure 7)	OUI jusqu'à 50 000 hab.
3.2 Enlèvement de la neige	Pas de relation nette dans ce cas.	NON
3.3 Circulation	Augmentent constamment avec la taille.	NON
<b>4. EAU ET ÉGOUT</b>		
4.1 Purification et traitement de l'eau	Augmentent fortement jusqu'à 24 999 hab.; plateau de 25 000 à 99 999 hab.; diminuent ensuite pour les villes de 100 000 hab. et plus.	NON
4.2 Réseau de distribution de l'eau	Pas de relation nette	NON
4.3 Épuration des eaux usées	COURBE TYPIQUE EN S	NON
4.4 Réseaux d'égout	Augmentent jusqu'à 49 999 hab.; diminuent ensuite. (Voir la figure 9)	OUI, à partir de 50 000 hab.

**Tableau 2 (suite)**

<b>Services offerts</b>	<b>Évolution des dépenses/hab. en fonction de la population</b>	<b>Économies d'échelle possibles</b>
5. ENLÈVEMENT ET DESTRUCTION DES ORDURES	Pas de relation nette	NON
6. URBANISME ET MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE	COURBE TYPIQUE EN S	NON
6.1 Urbanisme et zonage	COURBE TYPIQUE EN S	NON
6.2 Promotion et développement industriels	Augmentent jusqu'à 9 999 hab.; diminuent ensuite jusqu'à 99 999 hab.; puis remontent. (Voir la figure 10)	OUI, entre 10 000 et 100 000 hab.
6.3 Rénovation urbaine et restauration	COURBE TYPIQUE EN S	NON
7. LOISIRS ET CULTURE	COURBE TYPIQUE EN S	NON
7.1 Centres communautaires	Augmentent jusqu'à 49 999 hab.; diminuent ensuite. (Voir la figure 11)	OUI, à partir de 50 000 hab.
7.2 Patinoires	Augmentent jusqu'à 24 999 hab.; diminuent ensuite. (Voir figure 12)	OUI, à partir de 25 000 hab.
7.3 Piscines, plages et ports	PRESQUE LA COURBE EN S	NON
7.4 Parcs et terrains de jeux	COURBE TYPIQUE EN S	NON
7.5 Bibliothèques	PRESQUE LA COURBE EN S	NON
8. FRAIS DE FINANCEMENT À LA CHARGE DE LA MUNICIPALITÉ	PRESQUE LA COURBE EN S (Voir la figure 13)	NON
9. DÉPENSES TOTALES	COURBE TYPIQUE EN S (Voir la figure 14)	NON

## LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE POSSIBLES

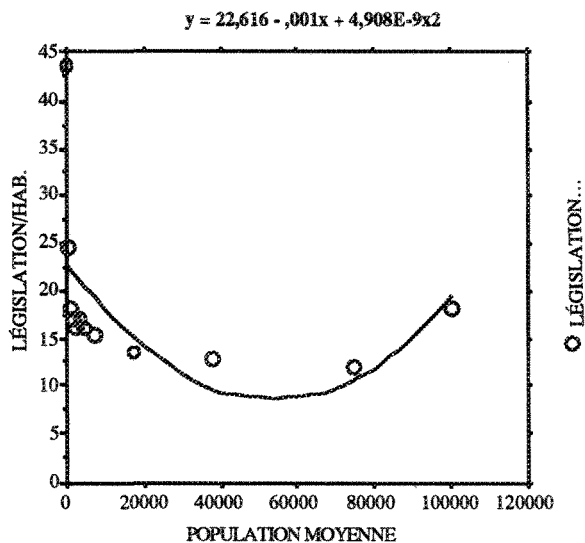
### Les dépenses d'administration générale par habitant

Des économies d'échelle semblent possibles dans ce domaine. En effet, de façon globale d'abord, on constate que les dépenses d'administration générale par habitant diminuent avec la taille jusqu'à 2 000 habitants avant de remonter systématiquement par la suite. On peut donc réduire le coût unitaire en administration générale globale des très petites municipalités en les fusionnant, à la condition que leur taille finale n'excède pas 2 000 habitants.

Mais des économies d'échelle semblent possibles de manière plus spécifique en ce qui concerne certaines composantes particulières de l'administration générale. Ainsi, des économies d'échelle apparaissent possibles pour toutes les municipalités québécoises, sauf les quatre ayant plus de 100 000 habitants, au niveau des dépenses de législation, comme le montre la figure 1.

Figure 1

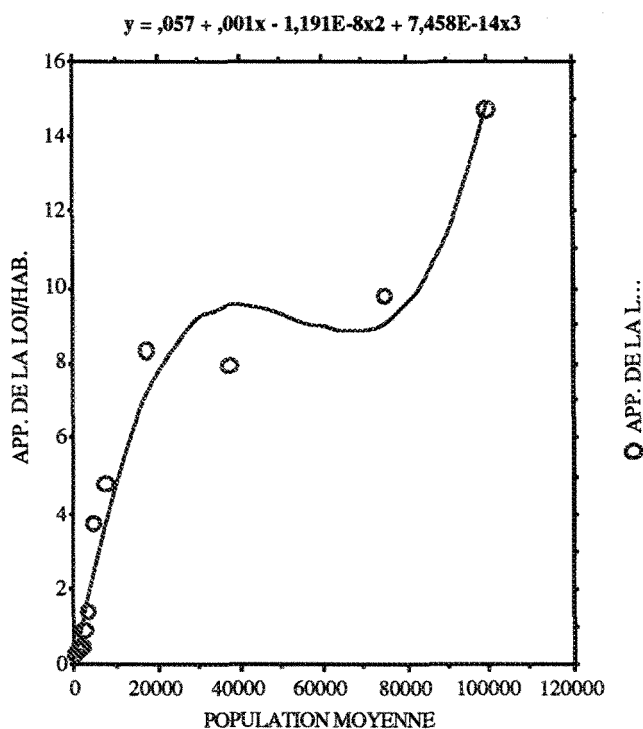
Relations entre les dépenses de législation par habitant et la population



Par ailleurs, il ne semble pas possible de réduire les coûts avec la taille au niveau des dépenses d'application de la loi. En effet, comme on peut le voir à la figure 2 les coûts unitaires ont, dans ce cas, une relation tout à fait particulière avec la taille de la municipalité. Ils croissent presque constamment avec la taille de la municipalité, avec une pente très forte au départ, puis nous observons un certain plateau avant une nouvelle remontée très forte pour nos quatre villes de 100 000 habitants et plus dans ce cas-ci. Il y a donc peu d'espoir d'économies d'échelle dans ce secteur particulier. Cette relation spéciale entre les dépenses par habitant et la population se retrouve dans plusieurs services offerts par nos municipalités; c'est pourquoi nous parlons dans ce cas de COURBE TYPIQUE EN S.

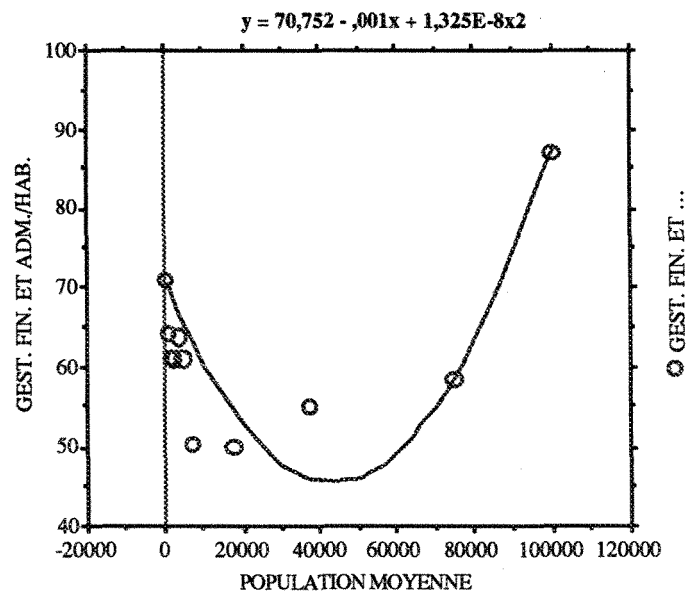
Figure 2

Relations entre les dépenses d'application de la loi par habitant et la population



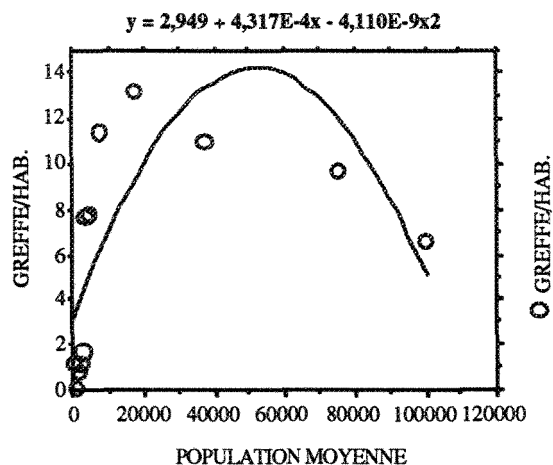
Des économies d'échelle nous semblent possibles aussi dans trois autres secteurs de l'administration générale: la gestion financière et administrative, le greffe et l'évaluation. Dans le cas de la gestion financière et administrative, comme on peut le constater à la figure 3, on observe une baisse des coûts unitaires jusqu'à la classe de 10 000 à 24 999 habitants, suivie d'une remontée par la suite. Des économies semblent donc possibles jusqu'à 25 000 habitants.

**Figure 3**  
**Relations entre les dépenses de gestion financière et administrative par habitant et la population**



Dans le cas du service du greffe, la situation est assez particulière comme le montre la figure 4. Les coûts sont en effet très bas pour les petites municipalités et croissent systématiquement avec la taille jusqu'à 10 000 à 24 999 personnes. Ils diminuent doucement par la suite. Nous observerons ce phénomène d'une taille moyenne coûteuse à quelques reprises dans les services municipaux.

**Figure 4**  
**Relations entre les dépenses de greffe par habitant**  
**et la population**



Avec les dépenses d'évaluation, on revient à ce que nous avons vu plus tôt avec les dépenses de gestion financière et administrative. Des économies d'échelle y sont donc peut-être possibles, puisque les coûts unitaires diminuent avec la taille, cette fois jusqu'à la classe de population 25 000 à 49 999 habitants, avant de remonter par la suite, comme cela apparaît à la figure 5.

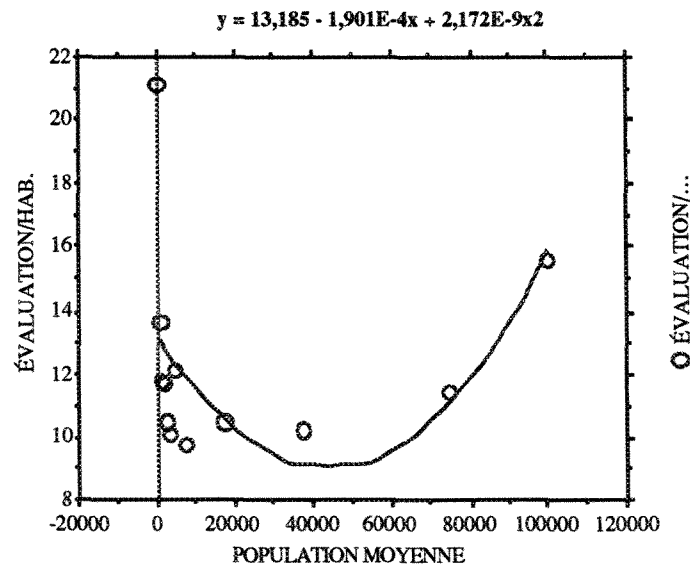
Au chapitre des dépenses de gestion du personnel, on retrouve la courbe typique en S vue plus tôt avec l'application de la loi, c'est-à-dire une forte hausse suivie d'un plateau avant une nouvelle poussée de coût pour nos quatre grandes villes. Il y a donc peu de chances d'économies d'échelle dans ce cas.

### **Les dépenses de sécurité publique par habitant**

Dans le cas du service de police, on retrouve notre courbe en S avec les mêmes caractéristiques que nous venons de décrire pour les dépenses de gestion du personnel par habitant. Un examen de la

relation entre le nombre de policiers permanents par 1 000 habitants et la taille des municipalités nous aide à comprendre le phénomène. En fait, le nombre de policiers par 1 000 habitants croît avec la taille de la même façon que le coût unitaire du service de police. Quand on sait que les policiers coûtent partout la même chose au Québec, on voit que la hausse des coûts s'explique vraiment, dans ce cas, essentiellement par la hausse du niveau de service, soit plus de policiers permanents par 1 000 habitants.

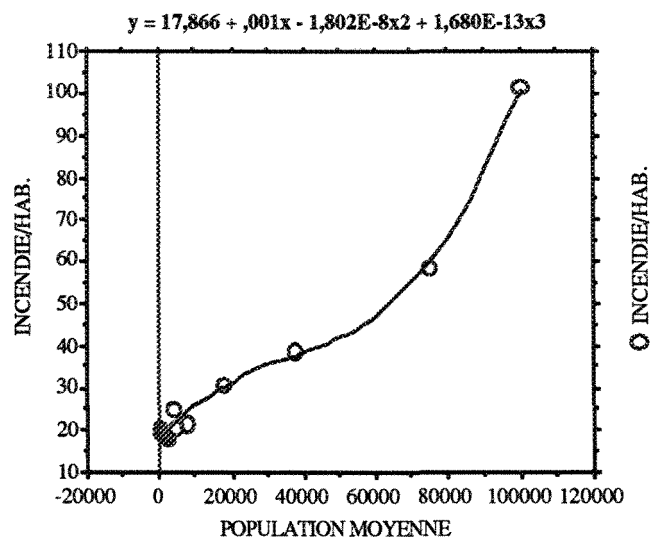
**Figure 5**  
**Relations entre les dépenses d'évaluation par habitant et la population**



Dans le secteur de la protection contre l'incendie, la tendance est simple et nette comme le montre la figure 6. En effet, bien que la relation soit légèrement curviligne, les coûts croissent néanmoins systématiquement avec la taille. Il y a donc peu de possibilités d'économies d'échelle apparentes dans ce domaine.

**Figure 6**

**Relations entre les dépenses de protection contre l'incendie par habitant et la population**



### **Les dépenses de transport par habitant**

Dans ce domaine, seule la voirie est un endroit où des économies d'échelle sont bien possibles. En effet, comme on peut le voir à la figure 7, le coût unitaire de ce service baisse constamment avec la taille de la municipalité pour se stabiliser ensuite. Dans le cas du service d'enlèvement de la neige, la relation n'est pas nette, de sorte que des économies d'échelle apparaissent peu probables. Il y a peu d'espoirs d'économies d'échelle non plus dans le service de circulation, car les dépenses unitaires y augmentent constamment avec la taille, comme c'est le cas dans le service de protection contre l'incendie.

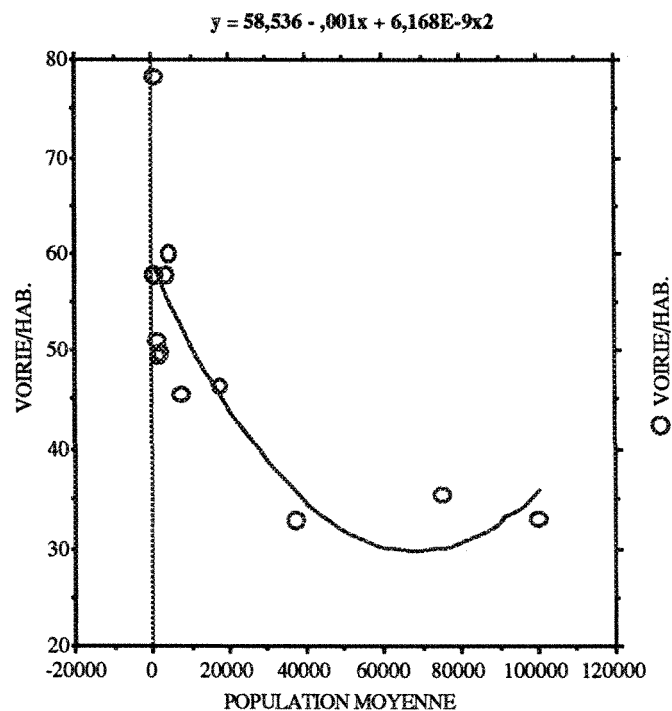


### Les dépenses d'eau et d'égout par habitant

Pour l'ensemble du service d'eau et d'égout, la relation entre le coût unitaire et la taille est identique à celle des dépenses de greffe par habitant avec la population. Une fois encore, le coût unitaire est bas dans les petites municipalités et les villes de taille moyenne entre 10 000 et 99 999 habitants sont les plus coûteuses.

Figure 7

Relations entre les dépenses de voirie municipale par habitant et la population

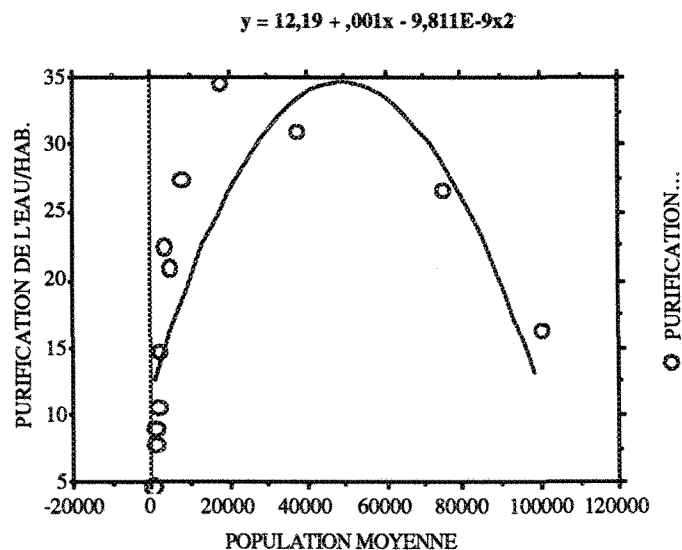


Les dépenses de purification et de traitement de l'eau sont en grande partie responsables de la relation pour l'ensemble du service d'eau et

d'égout, puisque la courbe qui illustre la relation entre le coût unitaire de purification de l'eau et la population (qui apparaît à la figure 8) est tout à fait analogue à la courbe du service du greffe vue à la figure 4.

**Figure 8**

**Relations entre les dépenses de purification et traitement de l'eau par habitant et la population**

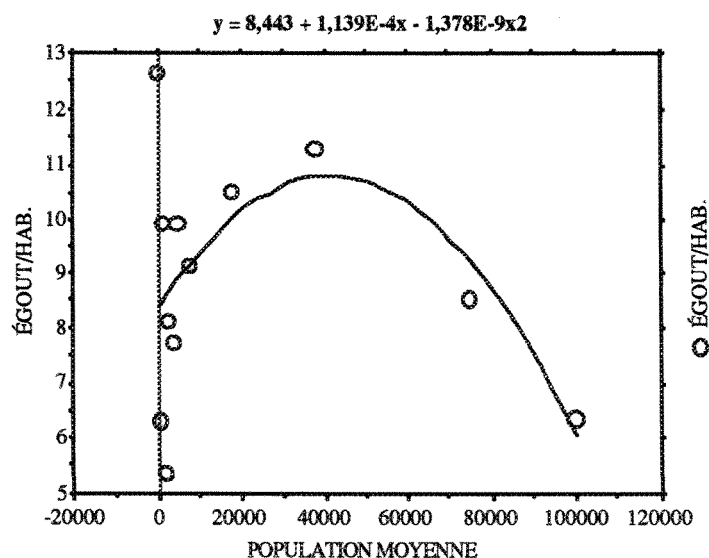


Les réseaux d'égout sont un autre secteur où des économies d'échelle semblent possibles. En effet, comme pour l'ensemble du service d'eau et d'égout et les dépenses de purification et traitement de l'eau, les coûts unitaires croissent avec la taille avant de diminuer à partir de 50 000 habitants, comme le montre la figure 9. Il vaut donc mieux être petit pour la facture dans ce cas en général, même si cela se traduit probablement par un niveau de services différent (des fosses septiques probablement).

### Les dépenses pour l'enlèvement et la destruction des ordures par habitant

Il n'y a pas de relation nette ici, bien que les grandes villes de plus de 50 000 habitants aient des coûts unitaires plus élevés. On ne peut donc guère espérer d'économies d'échelle dans ce secteur.

**Figure 9**  
**Relations entre les dépenses de réseaux d'égout par habitant et la population**

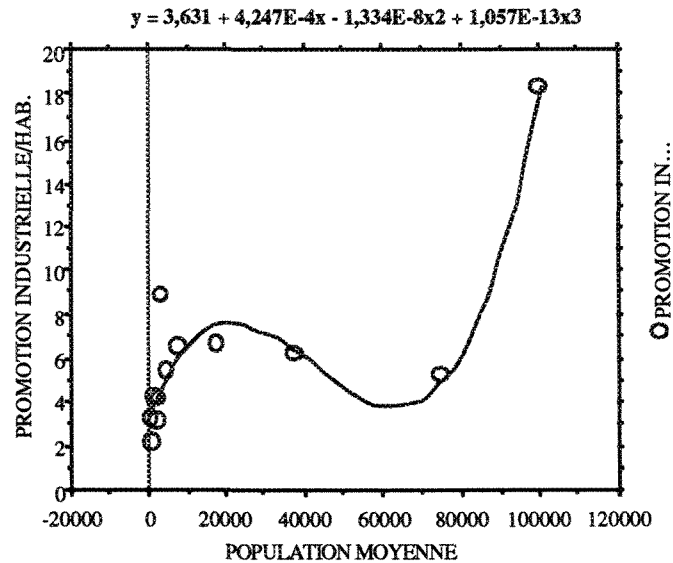


### Les dépenses d'urbanisme et mise en valeur du territoire par habitant

Il n'y a que dans le cas de la promotion et du développement industriels que des économies d'échelle sont peut-être parfois possibles entre 10 000 et 100 000 habitants, comme l'illustre la figure 10.

**Figure 10**

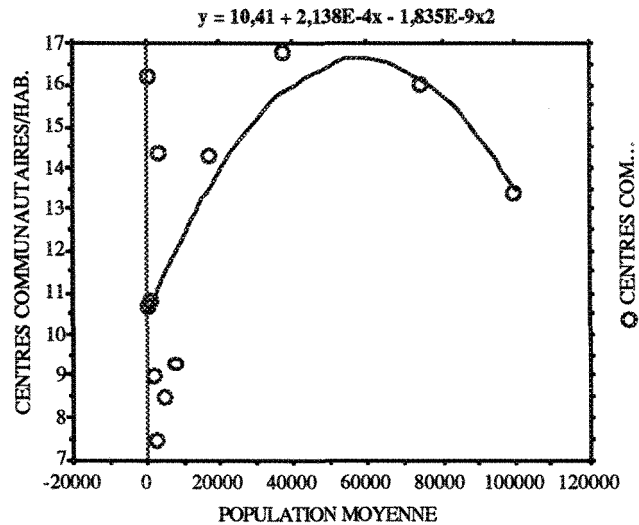
**Relations entre les dépenses de promotion et développement industriels par habitant et la population**



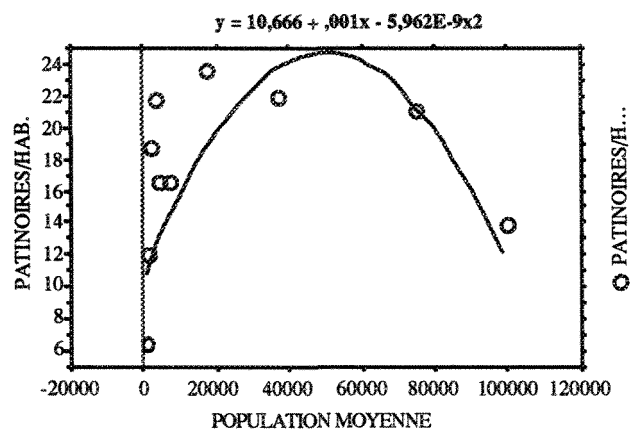
### **Les dépenses de loisirs et culture par habitant**

Il y a deux domaines ici où des économies d'échelle sont possibles: les centres communautaires et les patinoires. Dans le cas des centres communautaires, comme on peut le voir à la figure 11, mieux vaut être petit en général quand vient le temps de payer la facture. Par ailleurs, comme nous l'avons vu à quelques reprises, la taille moyenne n'est pas particulièrement avantageuse dans ce cas non plus. La situation est pour ainsi dire identique en ce qui concerne les patinoires, comme le montre la figure 12.

**Figure 11**  
Relations entre les dépenses de centres communautaires par habitant et la population



**Figure 12**  
Relations entre les dépenses de patinoires intérieures et extérieures par habitant et la population

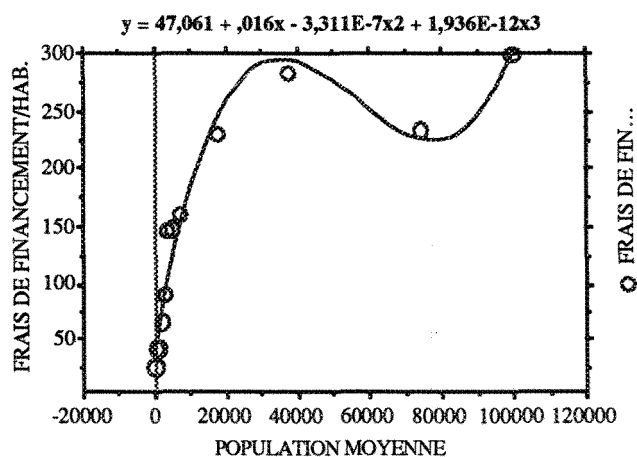


### Les dépenses de frais de financement à la charge de la municipalité par habitant

Il ne semble pas y avoir avantage à être une grande municipalité pour réduire le coût unitaire des frais de financement. Le contraire semble plutôt être le cas, comme l'illustre la figure 13.

Figure 13

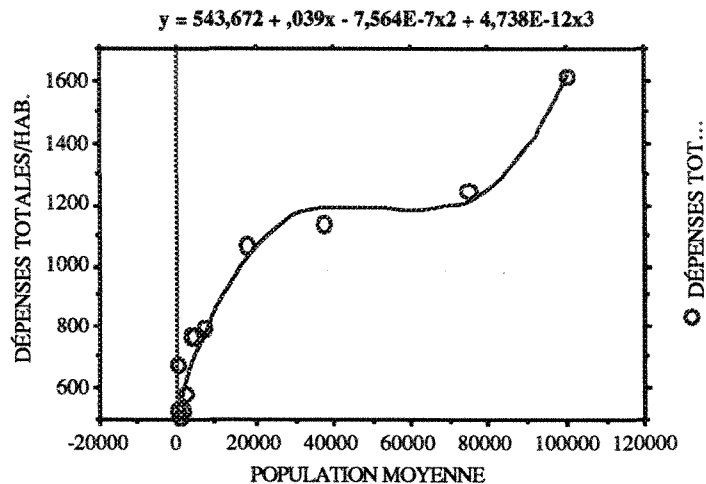
Relations entre les frais de financement à la charge de la municipalité par habitant et la population



### Les dépenses totales par habitant

La courbe typique en S qui apparaît à la figure 14 est très explicite sur la faible possibilité de réaliser des économies d'échelle dans l'ensemble des activités municipales.

**Figure 14**  
**Relations entre les dépenses totales par habitant**  
**et la population**



## CONCLUSION

Suite à ce que nous venons de voir, l'allure de la courbe des dépenses totales par habitant en fonction de la population ne nous surprend guère et l'on devine que les possibilités d'économies d'échelle sont plutôt limitées dans nos municipalités. En fait, comme nous venons de le voir, seuls certains secteurs sont particulièrement susceptibles d'être le théâtre d'économies d'échelle.

Il s'agit d'abord des dépenses d'administration générale pour les petites municipalités n'excédant pas 2 000 habitants. Dans ce domaine d'ailleurs, des économies d'échelle sont particulièrement possibles pour la majorité des municipalités, sauf les quatre plus grandes, en ce qui concerne les dépenses de législation. De plus, jusqu'à une taille moyenne, on peut probablement économiser sur les dépenses de gestion financière et administrative et les dépenses d'évaluation, toujours au niveau de l'administration générale. Quant au service du greffe, c'est à partir seulement de 25 000 habitants que les coûts unitaires tendent à diminuer.

Des économies d'échelle semblent aussi possibles jusqu'à 50 000 habitants avec les dépenses de voirie municipale. Des économies sont peut-être possibles aussi à partir d'une certaine taille dans le cas de la purification et du traitement de l'eau, des réseaux d'égout, des centres communautaires et des patinoires. Enfin, dans le cas de la promotion et du développement industriels, certaines économies apparaissent possibles avec la taille entre 10 000 et 100 000 habitants.

Ce sont là les principaux domaines où l'on semble pouvoir aller chercher des économies en grossissant dans le secteur municipal québécois. Si les fusions ou les regroupements de services peuvent se justifier à partir d'autres critères, la dimension économique ne milite pas actuellement de façon évidente en faveur d'un effort considérable à ce niveau. La prudence et la sagesse populaires s'expriment probablement assez bien ici. Il semble vraiment que la réduction à tout prix du nombre des municipalités québécoises ne soit pas une réelle priorité pour l'instant.



# LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU QUÉBEC: UNE VISION D'AVENIR<sup>1</sup>

Robert PETRELLI  
Département d'Études urbaines et touristiques  
Université du Québec à Montréal

## INTRODUCTION<sup>2</sup>

Au cours des dernières décennies, certains pays ont procédé à une réforme importante de leurs collectivités territoriales dans le but:

- ◇ d'assurer une gestion plus efficace des services par la création d'une plus grande capacité administrative;
- ◇ de transférer aux paliers local et régional des services gérés jusqu'alors par l'État et ainsi d'assurer leur adaptation aux besoins locaux et régionaux;
- ◇ de permettre aux collectivités locales et régionales d'influencer, sinon de prendre en main leur développement.

Dans la majorité de ces pays, les structures municipales avaient été créées au XIX<sup>e</sup> siècle et répondaient essentiellement aux besoins d'une société rurale. Un très grand nombre de ces municipalités possédaient une population trop faible et des ressources financières et humaines trop limitées pour exercer les responsabilités que l'État voulait leur confier ou pour prendre en charge des services que leur population réclamait.

---

1 Texte présenté au Colloque «Le développement régional et l'aménagement du territoire urbain», du Congrès annuel de l'ACFAS, mai 1994.

2 Ce texte s'inspire des rapports suivants: Robert Petrelli et Sylvain Dubois (1994), *La réforme des municipalités au Québec et à l'étranger; Le développement régional au Québec et à l'étranger; Le regroupement municipal au Québec; Le partage des compétences*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités.

Aussi, les mécanismes de coopération intermunicipale devaient être revus, quand il ne fallait pas les créer de toutes pièces. En effet, que ce soit dans les régions rurales ou au sein des agglomérations urbaines de toutes tailles, certains services doivent être gérés sur une base géographique plus large que la municipalité locale. Nous retrouvons donc aujourd'hui, dans de nombreux pays, un système d'administration municipale à deux paliers, où le niveau supérieur est responsable des fonctions qui doivent être exercées sur une grande étendue (aménagement, transport, alimentation en eau, gestion des eaux usées) et de celles qui exigent une population élevée (santé).

Finalement, depuis les années 50, de nouveaux défis sont apparus qui exigent la mise en place de structures couvrant souvent un territoire encore plus étendu que celui défini pour les fins de la coopération intermunicipale. Ainsi, la nécessité d'un développement régional plus équilibré à l'intérieur des pays donne naissance à la région et à une variété de mécanismes de concertation et d'intervention.

Le Québec n'a pas été à l'abri de ces remises en cause. Néanmoins, comme nous le verrons ci-après, chez nous les réformes ont un caractère inachevé et les nouveaux défis ne cessent de se multiplier. En fait, au niveau local, plusieurs tentatives de réforme ont avorté et les quelques réalisations sont trop modestes. De plus, au niveau régional, les réformes en cours provoquent une dispersion et un gaspillage des énergies.

Les objectifs de cette présentation sont donc:

- ◇ de faire le point sur la situation au Québec en ce qui concerne les municipalités locales et régionales ainsi que les structures régionales et définir les principaux enjeux pour l'avenir;
- ◇ d'examiner les expériences les plus pertinentes à l'étranger qui pourraient alimenter notre propre réflexion;
- ◇ de formuler quelques propositions pour alimenter le débat public, lesquelles doivent être perçues essentiellement comme des pistes de travail.

## ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS QUÉBÉCOISES ET ENJEUX AUJOURD'HUI

### Les municipalités: un reflet du XIX<sup>e</sup> siècle

#### *Le contexte*

Au Québec, les principales structures municipales ont été mises en place au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et elles ont peu évolué depuis, bien que les missions des municipalités aient subi d'importantes transformations.

Aujourd'hui, nous avons un système à deux paliers partout sur le territoire:

- ◇ au premier palier, 1 474 municipalités locales avec différentes désignations (villes, villages, paroisses, cantons), qui correspondaient à différents niveaux de compétences au XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui ont de moins en moins de signification aujourd'hui;
- ◇ au second, trois communautés urbaines (dans les trois principales agglomérations urbaines du Québec) et 96 municipalités régionales de comté, composées de municipalités locales. Si les communautés ont des responsabilités étendues, plusieurs municipalités régionales voient leur champ d'intervention limité principalement à l'élaboration de schémas d'aménagement pour l'instant (Audette, 1992).

Par ailleurs, le Québec possède un très grand nombre de petites municipalités. En effet, comme l'indique le tableau qui suit, 46,7% des municipalités ont moins de 1 000 habitants et 70,4% en ont moins de 2 000. Toutefois, même si seulement 3% des municipalités ont plus de 25 000 habitants, leur population représente 52,3% de l'ensemble de la population du Québec.

**Tableau 1**  
**Répartition des municipalités québécoises**  
**par classe de population**

	Municipalités			Population		
Classe de population	Nombre	% par classe	% cumu- latif	Nombre	% par classe	% cumu- latif
0	10	0,68	0,68	0	0,00	0,00
1 - 499	281	19,06	19,74	93 248	1,36	1,36
500 - 999	397	26,93	46,67	291 035	4,24	5,60
1000 - 1499	218	14,79	61,46	264 806	3,85	9,45
1500 - 1999	131	8,89	70,35	226 909	3,30	12,75
2000 - 2999	132	8,96	79,31	322 924	4,70	17,45
3000 - 3999	76	5,16	84,47	266 529	3,88	21,33
4000 - 4999	40	2,71	87,18	177 532	2,58	23,91
5000 - 9999	72	4,88	92,06	497 708	7,24	31,15
10000-24 999	73	4,95	97,01	1 136 898	16,55	47,70
25000-49 999	25	1,70	98,71	897 331	13,06	60,76
50000-99 999	15	1,02	99,73	1 066 071	15,52	76,28
100 000 et +	4	0,27	100,00	1 629 455	23,72	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>1474</b>	<b>100,0</b>	<b>—</b>	<b>6 870 446</b>	<b>100,0</b>	<b>—</b>

Source: Compilation du MAM à partir des données du recensement du 3 juin 1991 effectué par Statistique Canada. Ce tableau exclut les 29 réserves indiennes, les 9 terres 1-A et la terre 1-AN, ainsi que les 117 territoires non municipalisés totalisant respectivement des populations de 24 714, 8 738 et 2 658.

### *Les faiblesses*

Dans les années 60 et 70, plusieurs études et projets de réforme ont porté sur les structures municipales. Ces études ont bien sûr mis en lumière le trop grand nombre de municipalités de faible taille. Depuis le début des années 60, les responsabilités des municipalités se sont accrues considérablement. L'application de nouvelles politiques adoptées par l'État en matière d'habitation, de protection de l'environnement ou du patrimoine, de transport collectif, de loisir, d'urbanisme et de développement économique exige la présence d'interlocuteurs locaux plus dynamiques et mieux structurés. Les nombreuses carences dans les structures municipales avaient incité le législateur, dans le passé, à centraliser certaines responsabilités entre les mains des fonctionnaires à Québec et ce, aux dépens de l'autonomie locale. Il s'agissait là d'une tendance que l'État voulait inverser.

Deuxièmement, ces mêmes études ont démontré que l'absence de structures favorisant la coopération intermunicipale soulève aussi de nombreux problèmes. Les responsabilités des municipalités de comté<sup>3</sup> avaient été définies dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et celles-ci semblaient complètement déphasées par rapport aux besoins du XX<sup>e</sup>. Aussi, si des mécanismes de coopération sont envisagés au niveau de la «petite région», ceux-ci sont jugés essentiels au sein des agglomérations formées de plusieurs municipalités autonomes. Il est en effet fréquent de voir, au sein des agglomérations urbaines, a) des conflits d'utilisation du sol (une zone résidentielle d'une municipalité adjacente à une zone industrielle d'une municipalité voisine), b) une mauvaise intégration des réseaux routiers à cause du refus de certaines municipalités d'aménager les prolongements nécessaires, c) un dépérissement du centre-ville à cause de la construction de logements et de centres commerciaux à la périphérie où les municipalités en voie de développement recherchent des investissements à tout prix. Ainsi, les municipalités d'une même agglomération agissent-elles souvent de façon isolée, alors que les problèmes majeurs se posent généralement sur une base intermuni-

---

3 Les municipalités de comté allaient devenir les municipalités régionales de comté à la suite de la réforme de 1979, comme nous le verrons plus loin.

cipale à cause de l'interdépendance des municipalités en termes de lieux d'emploi, d'habitation, de consommation et de loisir (Meynaud et Léveillé, 1973).

### *Les tentatives de solution*

Ainsi, au début des années 60, le ministre des Affaires municipales, monsieur Pierre Laporte, entreprenait une campagne à travers le Québec en vue d'amorcer la réforme des institutions municipales. Le projet de réforme élaboré pendant son mandat prévoyait la création de 40 régions municipales, dont les limites s'inspiraient de la carte des régions administratives adoptée la même année par le gouvernement. Chaque région devait être dotée d'un conseil constitué de représentants des municipalités constituantes dont le nombre devait être réduit par des fusions. Leurs fonctions devaient comprendre l'aménagement, l'évaluation foncière, la coordination des services de protection publique, les cours municipales, les activités socio-culturelles et l'expansion économique industrielle. Ce projet ne sera pas appliqué puisque les libéraux seront défaits avant même qu'il ne soit rendu public en 1966.

Néanmoins, le ministre Laporte avait réussi à faire adopter en 1965 la Loi sur la fusion volontaire. Cette loi, comme son nom l'indique, n'obligeait nullement les municipalités à se fusionner, leur pouvoir discrétionnaire en la matière étant entièrement maintenu. De 1965 à 1971, à peine une centaine de municipalités sur un total de 1 658 ont utilisé cette loi. Pour régler des problèmes particuliers qui exigent des fusions, le gouvernement aura plutôt recours à des lois spéciales comme dans les cas de Laval et de Bécancour en 1965 et de Mirabel en 1970.

Une réforme majeure aura lieu par ailleurs en 1969, avec la création des trois communautés urbaines et régionales (Montréal, Québec et l'Outaouais), projet piloté avec succès par le ministre Robert Lussier du gouvernement de l'Union nationale. À Montréal, cette réforme s'explique en partie par la crise des finances publiques de la Ville de Montréal causée par un gonflement du budget de la police; à Québec, par la faible superficie de la Ville de Québec et une volonté de décentraliser certaines fonctions à l'extérieur de la ville centrale; et

finalement, dans l'Outaouais, par la nécessité de donner aux municipalités de la région le moyen de reprendre en main leur développement face aux ingérences fédérales (c'est-à-dire de la Commission de la capitale nationale), de plus en plus nombreuses.

La création des communautés urbaines et régionales, même si elles ne concernaient que 87 municipalités, tire son importance du fait que près de 50% de la population du Québec y habitait et qu'il s'y effectuait, à l'époque, environ 70% de toutes les dépenses municipales.

Quelques jours avant les élections du 29 avril 1970 où l'Union nationale devait connaître la défaite, le ministre Lussier faisait connaître un projet de réforme générale des structures municipales (ministère des Affaires municipales, 1970). Ainsi, le projet prévoyait-il la création de quatre nouvelles communautés urbaines (Chicoutimi-Jonquière, Trois-Rivières, Sherbrooke et Rive-Sud de Montréal) et de seize communautés régionales de plus de 100 000 habitants. Le document du ministre fixait également comme objectif à moyen terme la création de municipalités de 8 000 à 10 000 habitants. Compte tenu de la défaite de l'Union nationale, ce projet ne connaîtra aucune suite.

Maurice Tessier sera nommé ministre des Affaires municipales pour le gouvernement libéral élu le 29 avril 1970. En mars 1971, le ministre Tessier publiera un Livre blanc sur la réforme des structures municipales (ministère des Affaires municipales, 1971). Ce document propose la création de communautés municipales, à l'initiative des municipalités, dans 131 secteurs de la province; 75% des conseils municipaux d'un regroupement proposé, représentant au moins 75% de la population de ce futur regroupement, auraient pu soumettre au gouvernement une requête en constitution de communauté de l'ensemble des municipalités concernées. Le conseil de cette communauté aurait été composé de représentants des municipalités constituantes et ses compétences auraient été similaires à celles proposées pour les régions municipales par le ministre Laporte en 1966. La réforme devait se réaliser sur une période de dix ans afin de ne pas brusquer les municipalités. Mais à cause d'un accueil défavorable, le projet sera mis de côté.

Néanmoins, le ministre Tessier aura réussi à faire adopter une nouvelle loi sur les fusions en 1971. Il s'agit de la Loi favorisant le regroupement des municipalités qui permettra de fusionner, de 1972 à 1988, 220 municipalités en 106 nouvelles entités.

Face à l'évolution des problèmes urbains, à l'absence de politiques québécoises cohérentes dans le domaine et à l'intervention fédérale de plus en plus grande dans ce champ d'activités, le gouvernement du Québec crée, en décembre 1973, un Groupe de travail présidé par monsieur Claude Castonguay, dont le mandat est de formuler les lignes directrices d'une politique générale d'urbanisation portant, entre autres, sur l'organisation administrative. Le Rapport Castonguay propose une réforme de structures municipales qui diffère des réformes globales élaborées par les ministres Laporte, Lussier et Tessier. Il s'intéresse particulièrement aux secteurs du Québec les plus fortement urbanisés, là où les structures municipales désuètes posent le plus de problèmes. Ainsi, au sein d'une agglomération urbaine, des municipalités qui étaient autrefois isolées font maintenant partie d'une même structure d'ensemble où il existe une très forte interdépendance, alors que ce territoire peut relever de plusieurs autorités municipales distinctes.

Aussi, le rapport recommande-t-il le regroupement (fusion) des municipalités au sein des principales agglomérations urbaines. La création de structures à deux paliers est rejetée, car elles engendrent la confusion dans l'esprit de la population et il faut, selon ses auteurs, éviter de multiplier les structures. Il en va de même des ententes intermunicipales qui ne règlent pas les problèmes de fonds inhérents aux limites municipales inadéquates.

Selon le rapport, le regroupement des municipalités d'une même agglomération faciliterait une prise en charge des problèmes métropolitains, alors que le morcellement est de nature à inciter chacune des municipalités à rejeter sur les autres les responsabilités qui ne lui sont pas exclusives. Une telle solution permettrait également un meilleur contrôle de l'évolution de l'agglomération et l'application de politiques d'urbanisme plus cohérentes. Par une mise en commun, il pourrait également en résulter de meilleurs services que les municipalités, sauf les plus importantes, ne peuvent s'offrir individuellement. Mentionnons enfin, parmi les autres



avantages envisagés, une répartition plus équitable des coûts des grands services qui sont autrement pris en charge par la municipalité la plus peuplée, une meilleure répartition de la richesse fiscale et une plus grande capacité administrative au niveau local. Ce rapport, publié en 1976, connaîtra le même sort que ses prédécesseurs (Groupe de travail sur l'urbanisation, 1976).

Finalement, le gouvernement du Parti québécois, élu en 1976, a proposé, en 1978, un projet de redistribution des pouvoirs et responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Il était alors question «d'une revalorisation des instances municipales», ce qui fut en partie réalisé par l'adoption de lois conférant plus de pouvoirs et d'autonomie aux municipalités (fiscalité, urbanisme); «d'un renouvellement des municipalités de comté», qui s'est matérialisé par la création de 96 municipalités régionales de comté, mais dont les fonctions restent à définir; «d'un réajustement du rôle de l'État», c'est-à-dire de décentralisation des pouvoirs, objectif qui ne s'est pas encore concrétisé, ce qui explique, en partie, le rôle très limité des municipalités régionales de comté (ministère du Conseil exécutif, 1978: 8-10).

Finalement, une nouvelle loi adoptée en 1988, soit la Loi sur l'organisation territoriale municipale, définit de nouveaux mécanismes concernant les fusions municipales. À ce jour, cette loi n'a pas non plus donné des résultats satisfaisants.

Donc, non seulement le Québec n'a pas réussi à appliquer une politique générale de réforme des structures municipales, mais il n'est pas parvenu non plus à inciter les municipalités à se regrouper volontairement. En effet, les trois lois générales sur les fusions, adoptées depuis 1965, n'ont permis de réduire le nombre de municipalités que de 189, soit une moyenne d'environ six par année (Dubuc, 1989; Petrelli et Dubois, 1994c).

Quant aux municipalités régionales de comté, elles existent déjà depuis plus de dix ans. Quoiqu'elles semblent avoir fait preuve d'un certain dynamisme en régions rurales, leur bilan semble moins impressionnant en zones urbaines. En d'autres termes, elles n'ont pas vraiment contribué à assurer une meilleure gestion de l'espace et

des services au sein des agglomérations<sup>4</sup>. En effet, il a été démontré que la majorité des MRC n'ont pas utilisé leur schéma d'aménagement pour assurer une «harmonisation intermunicipale» du développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des schémas (ministère des Affaires municipales, 1992). De plus, les MRC n'auraient pas encore favorisé une gestion commune des services sur l'ensemble de leur territoire et encore moins sur celui des agglomérations urbaines (Audette, 1992).

Compte tenu de ces résultats mitigés, nous pouvons dire que la réforme des institutions municipales reste à faire.

### **Les organismes régionaux: une dispersion d'énergies**

Par ailleurs, depuis le milieu des années 60, le Québec a adopté une série de politiques qui visaient à assurer un développement plus équilibré de ses régions. Ces politiques impliquaient quelquefois la mise en place d'organismes régionaux (Petrelli et Dubois, 1994b).

Ainsi, après avoir divisé le Québec en dix régions administratives en 1966, le gouvernement créait, en 1970, par le biais de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), un Conseil régional de développement (CRD) dans chacune de ces régions. Le rôle d'un CRD était d'unir les agents économiques régionaux, d'agir comme porte-parole de la région auprès du gouvernement, d'orienter le développement, de coordonner des initiatives régionales, de participer, avec l'OPDQ, à l'élaboration de schémas de développement régional et de consulter la population. Leurs membres provenaient, entre autres, des chambres de commerce, du mouvement coopératif, des syndicats, des sociétés privées et des municipalités.

---

4 Pour désigner les agglomérations urbaines du Québec, le ministère des Affaires municipales utilise le même découpage que celui effectué par Statistique Canada pour les régions métropolitaines et les agglomérations de recensement. Le territoire québécois comporterait 31 agglomérations. Voir l'annexe A dont nous avons exclu les agglomérations de Montréal, de Québec et de l'Outaouais pour les fins de notre étude.

Dans les faits, certains CRD ont servi avant tout d'intermédiaires entre la population régionale et l'État, en étant une bonne antenne de l'OPDQ dans les différentes régions. En effet, les CRD ont souvent servi à présenter les idées de l'OPDQ à la population et à en recueillir les réactions. Par ailleurs, les CRD auraient été peu représentatifs du milieu régional et n'ont pas vraiment contribué à mobiliser les forces vives du milieu (Divay et Lapierre, 1976).

Si les schémas de développement régional étaient les moyens privilégiés dans les années 70 pour définir les potentiels et planifier le développement à long terme d'une région, ils seront remplacés au début des années 80 par les conférences socio-économiques qui réuniront, à tous les quatre ans, représentants de l'État et de la région en vue de définir des actions à réaliser à court terme. Ainsi, la planification compréhensive à long terme par l'État est mise de côté à cause de nombreux aléas de cette forme d'intervention en période de crise économique, au profit d'actions ponctuelles à mener à court terme.

Dans ce contexte, les CRD ont été abolis en 1986 et remplacés par des organismes régionaux de concertation qui étaient composés, en plus des agents socio-économiques régionaux et d'élus municipaux, comme les anciens CRD, des députés provinciaux de la région. Le rôle de ces nouveaux organismes régionaux sera de préparer, avec les représentants de l'État, les conférences socio-économiques, de faire le suivi des ententes-cadres intervenues lors de ces conférences et de promouvoir le développement de la région.

Les conférences socio-économiques seront abolies en 1991, l'État estimant que les ententes-cadres manquaient de vision intégrée et portaient trop sur des actions disparates et que les organismes régionaux de concertation exerçaient une influence trop limitée.

La nouvelle politique de développement régional de 1991 implique une nouvelle approche gouvernementale et la mise en place de nouveaux conseils régionaux de développement aux fonctions redéfinies. Ainsi, ces conseils régionaux auront à élaborer un plan de développement stratégique, définissant les axes et priorités de développement de la région sur un horizon de cinq ans. L'application de ce plan repose, entre autres, sur la signature d'une entente-

cadre avec le gouvernement et d'ententes spécifiques avec les ministères, sur la gestion conjointe d'un fonds de développement régional avec le ministre délégué aux affaires régionales et sur la gestion de programmes de relance économique.

À la même époque, d'autres ministères adoptaient leur propre réforme pouvant avoir un impact important sur le développement régional.

Ainsi, en avril 1993 étaient mises en place les Régies régionales de la santé et des services sociaux ayant pour mandat principal de définir les priorités régionales en ces domaines, de décider de l'organisation des services, d'en évaluer l'efficacité et d'allouer les budgets aux établissements et organismes communautaires. Chaque régie relève d'une assemblée régionale et d'un conseil d'administration composés de représentants des établissements de santé, des organismes communautaires, des groupes socio-économiques et des municipalités.

Toujours en avril 1993 étaient créés également les Sociétés régionales de la main-d'oeuvre, qui sont en quelque sorte des antennes régionales de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM), car leur mandat principal consiste essentiellement à fournir à la clientèle régionale les services offerts par la SQDM. Chaque société régionale relève d'un conseil composé de représentants des employeurs, du monde syndical et du milieu de l'éducation.

Finalement, soulignons brièvement que d'autres ministères ont créé leur propre base régionale au cours des années 70. Ainsi, le ministère du Tourisme créait les Associations touristiques régionales, celui des Affaires culturelles, les Conseils régionaux de la culture, et le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, les Conseils régionaux des loisirs. Ces organismes, constitués d'intervenants régionaux, servent d'intermédiaires entre le gouvernement et le milieu, assurent la concertation entre leurs membres et font la promotion de leur domaine. Leur financement provient en partie du gouvernement.

Pour conclure cette section, nous pouvons dire que le développement des régions relève de plus en plus d'une foule d'organismes disparates, le gouvernement n'ayant pas cru bon de regrouper les fonctions de développement régional au sein d'une même instance régionale. Aussi, le gouvernement ne peut à lui seul assurer le développement des régions, mais il semble hésitant à partager son pouvoir.

### Principaux enjeux

Posons-nous maintenant la question: quels sont les grands enjeux d'une réforme à réaliser, si nous voulons doter nos collectivités territoriales d'une capacité d'intervention qui leur permette de se prendre en main, en d'autres termes, si nous voulons tenter de relever les défis de notre époque, si nous voulons nous donner les moyens de nos ambitions et passer des enflures verbales aux actions concrètes?

Examinons tout d'abord le monde municipal. La réforme a comporté jusqu'à maintenant la création de trois communautés urbaines et régionales (devenues depuis trois communautés urbaines), de 96 municipalités régionales de comté dotées de capacités d'intervention très limitées, surtout au sein des principales agglomérations urbaines, et des fusions, mais sans plan d'ensemble. Il nous semble que les enjeux pour les prochaines années concernent les domaines suivants:

- ◇ tout d'abord, il existe un trop grand nombre de petites municipalités qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour exercer les mandats qui leur sont confiés par l'État et qui sont incapables de répondre aux attentes de leur population;
- ◇ il n'existe toujours pas d'organisme pouvant assurer une gestion adéquate de nos agglomérations urbaines, qui seraient au nombre de 31, selon Statistique Canada<sup>5</sup>. Il en résulte, au sein de ces agglomérations, des problèmes d'inéquité fiscale, une

---

5 Voir note précédente.

incohérence dans la prestation des services, un étalement urbain coûteux et des milieux de vie aux qualités réduites; néanmoins, compte tenu du fait que Montréal, Québec et l'Outaouais constituent des cas particuliers, nous ne traiterons pas de ces trois agglomérations dans cette étude;

- ◇ la décentralisation des fonctions de l'État a fait couler beaucoup d'encre depuis les années 70, mais les intentions manifestées par le gouvernement n'ont pas été suivies d'actions concrètes. Si un premier projet mis de l'avant en 1978 n'a pas eu de suites, la question est redevenue d'actualité en 1990. En effet, le gouvernement cherche à transférer certaines responsabilités aux instances locales dans le but, semble-t-il, de réduire le déficit de l'État en amenant les municipalités à utiliser ce qui lui paraît être une certaine marge de manoeuvre fiscale. Mais il sera difficile de déterminer ce que le gouvernement pourra déléguer aux municipalités comme responsabilités tant que ne sera pas connue l'ampleur de la réforme constitutionnelle;
- ◇ finalement, la décentralisation des fonctions de l'État impliquera nécessairement la négociation d'un nouveau pacte fiscal entre l'État et les collectivités territoriales.

Les enjeux au niveau régional ne sont pas moins grands:

- ◇ ainsi, la multiplication, par le gouvernement, d'instances régionales à vocation unique, au cours des quinze dernières années, n'est pas de nature à favoriser la concertation régionale.

Les ministères semblent convaincus de l'importance d'une action régionale, mais incapables d'aller jusqu'au bout de leur logique qui exigerait la création d'un organisme régional pouvant assumer une grande partie des responsabilités actuellement dispersées parmi un grand nombre d'instances. Si le gouvernement des régions doit relever ces régions, il faut leur en donner les moyens. Les moyens dont elles disposent actuellement leur permettent de quémander, mais non de se prendre en main.

## DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Notre objectif, dans cette section, est de présenter quelques expériences étrangères pouvant nous inspirer à l'avenir.

### Dans le domaine municipal

En ce domaine, nous avons choisi la Suède, à cause de l'importance de la décentralisation des pouvoirs et de ses caractéristiques socio-économiques et géographiques similaires à celles du Québec; l'Angleterre, pour le caractère audacieux de la réforme de 1972 et finalement l'Ontario, pour voir comment un système municipal semblable au nôtre a pu évoluer dans le temps.

#### *La Suède*

La Suède est un pays nordique de 450 000 km<sup>2</sup>. Ce pays a une population de 8,3 millions d'habitants vivant, essentiellement, dans la partie sud du territoire.

Au début des années 50, le pays comptait 2 500 municipalités, en majorité rurales et avec une très faible population. À l'époque, plusieurs communes n'avaient pas les ressources nécessaires pour fournir des services qui, en principe, devaient être également accessibles sur tout le territoire. Aussi, les collectivités locales dépendaient trop de l'administration centrale et les régions se vidaient au profit des grandes agglomérations.

Les principaux objectifs de la réforme des collectivités locales, qui s'échelonna de 1952 à 1974, seront d'assurer une fourniture égale de services sur le territoire national, de constituer des municipalités ayant un niveau de population leur permettant d'assumer leurs responsabilités et de décentraliser les pouvoirs de l'État vers le palier local.

Dans le cadre de sa politique de décentralisation, l'État s'est réservé les fonctions qui exigent un haut degré d'uniformité ou de supervision nationale (les affaires étrangères, l'armée, les transports, la

poste et les télécommunications) ou qui permettent d'assurer un minimum de bien-être et de sécurité aux citoyens (politique de l'emploi, aide aux entreprises, les universités, le logement, les prestations sociales). Les autres fonctions ont été décentralisées vers les deux paliers de l'administration locale, soit la municipalité et le comté, car l'État estime que toute décision doit se prendre au niveau le plus près possible des citoyens et que les questions exigeant une bonne connaissance des conditions locales doivent être traitées au niveau local.

La première étape de la réforme, qui couvre la période de 1952 à 1964 et qui concernait surtout le secteur rural, visait à assurer un minimum de 2 000 habitants dans chaque municipalité, si bien que leur nombre fut réduit de 2 500 à 1 000. La seconde étape de cette réforme, de 1964 à 1974, visait à relever la taille minimale à 8 000 habitants, ce qui a alors permis d'abaisser le nombre de municipalités à 284. Par ailleurs, le nombre de comtés est demeuré inchangé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, soit 24.

Aussi, les municipalités et les comtés sont-ils responsables d'un large éventail de fonctions de nos jours. Les municipalités sont responsables, en plus des services traditionnels que nous retrouvons également dans les municipalités québécoises, de l'éducation et des services sociaux tels que les garderies, les familles d'accueil, les soins aux personnes âgées, les services aux personnes handicapées, la gestion des programmes de prévention concernant l'abus de l'alcool et des drogues et l'intégration des immigrants. Par ailleurs, les comtés sont responsables de toute la gamme des soins de santé, qui vont des services de première ligne jusqu'aux hôpitaux régionaux spécialisés.

Ce partage des compétences a, bien sûr, des impacts importants sur le nombre d'employés et sur les dépenses au niveau municipal (municipalités et comtés). En effet, de tous les employés du secteur public en Suède, environ 80% oeuvraient au niveau municipal à la fin des années 80, soit 1,2 sur 1,5 million, à cause de l'ampleur des fonctions décentralisées. Aussi, les dépenses des municipalités et des comtés totalisaient 70 milliards de dollars et représentaient 70% de celles de tout le secteur public à la même époque (Gustafsson, 1988).



### *L'Angleterre*

Suite à de nombreuses études, dont celles de la célèbre Commission Redcliffe-Maud, l'Angleterre procéda également à une importante réforme de ses structures municipales au début des années 70, à l'extérieur de l'agglomération londonienne<sup>6</sup>.

À l'extérieur de Londres, l'Angleterre possédait environ 1 400 municipalités avant 1974, partagées en sept catégories, chaque catégorie correspondant à un ensemble différencié de compétences. Sauf sur le territoire des villes (county boroughs), il s'agissait d'un système à deux paliers, le palier supérieur étant le comté qui exerçait certains contrôles sur les municipalités de son territoire, en particulier en matière d'aménagement.

La Commission Redcliffe-Maud a bien mis en relief les faiblesses des structures municipales à l'époque. Ainsi, au sein des principales agglomérations, la division du territoire entre le comté et les villes autonomes était source de conflits. Les limites administratives entravaient une fourniture rationnelle de services en matière d'aménagement, de transport et de développement. Aussi, la division des responsabilités et des fonctions entre les différents paliers municipaux était confuse pour les citoyens auxquels sont destinés les services. De plus, elle empêchait la prise en charge, par un seul organisme, de la coordination des services destinés à la collectivité. Finalement, les municipalités avaient souvent une taille trop faible pour fournir adéquatement les services.

Compte tenu que la Commission avait pour prémisse que la ville et la campagne sont interdépendantes et que la prestation des services sociaux et environnementaux doit également être interreliée, il ne faut pas se surprendre qu'elle ait proposé, en 1969, la création de cités-régions, c'est-à-dire d'administrations municipales à un palier, couvrant une vaste étendue, à l'échelle du pays, à l'exception des trois principales agglomérations à l'extérieur de Londres, où il fut

---

6 L'agglomération londonienne avait déjà fait l'objet d'une réforme en 1965. Ainsi, le London County Council, créé en 1888, avait été remplacé par le Greater London Council.

proposé la création de gouvernements métropolitains à deux paliers, à cause de la taille de ces agglomérations.

En 1970, en raison de la forte opposition des petites municipalités rurales, le gouvernement conservateur nouvellement élu rejette la proposition de cités-régions formulée par la Commission Redcliffe-Maud. La réforme conservatrice de l'administration municipale, adoptée en 1972 et entrée en vigueur en 1974, abolit toute l'ancienne structure et implante un nouveau système à deux paliers partout en Angleterre. Ainsi, dans les six principales agglomérations, le gouvernement crée des comtés métropolitains (de 1,2 à 2 millions d'habitants) comprenant 36 districts (de 180 000 à 1,1 million d'habitants), alors que dans les zones non-métropolitaines sont créés 39 autres comtés (de 300 000 à 1,5 million d'habitants) comprenant pour leur part 246 districts (avec une population variant de 60 000 à 100 000).

En vertu du *Local Government Act* de 1972, les fonctions s'exerçant sur une grande étendue (aménagement, transport, police, incendie, gestion des déchets) et celles requérant une population élevée pour permettre l'embauche d'un personnel spécialisé (éducation, services sociaux) ont été confiées aux comtés sauf dans les six zones métropolitaines où les districts ont hérité de l'éducation et des services sociaux. Par ailleurs, les services à caractère local, comme on peut s'y attendre, ont été confiés aux districts.

La réforme des structures municipales en Angleterre a donc permis de réduire le nombre de municipalités de 1 400 à 400 et d'élargir leurs champs d'activités. Cette réforme, qui a connu plusieurs tentatives ratées, est devenue possible quand les partis politiques nationaux ont réalisé que le caractère archaïque du système municipal nuisait à l'application de politiques nationales, particulièrement en matière de développement urbain (Lord Redcliffe-Maud et Wood, 1974).

Par ailleurs, il importe de souligner qu'à la suite de conflits idéologiques avec les élus des conseils métropolitains et dans un contexte de centralisation des pouvoirs, le gouvernement Thatcher abolit les comtés métropolitains ainsi que le gouvernement du Grand Londres en 1986. Depuis (ou doit-on dire pour l'instant?), leurs fonctions

sont assumées par les districts, des comités conjoints de districts et, même, par le gouvernement central (Hebbert et Travers, 1988).

### *L'Ontario*

Le système municipal ontarien a été mis en place entre la fin du XVIII<sup>e</sup> et le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Alors que des municipalités locales sont créées dans un premier temps, le parlement ontarien adopte la loi sur les comtés en 1849. Ainsi, le comté favorise le regroupement de plusieurs petites municipalités en majorité rurales au sein d'une même administration, sans pour autant remettre en cause leur nature ou leur existence.

Après la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs politiciens considèrent qu'il existe un trop grand nombre de municipalités. En fait, il existait alors un peu plus de 1 000 municipalités et quelques milliers d'organismes à fonction unique (commissions scolaires, régies des bibliothèques, des espaces verts, etc.). Le contexte ayant grandement évolué, les administrations locales n'étaient plus aptes à faire face à l'urbanisation rapide des agglomérations urbaines, situées pour la plupart dans le sud de la province. L'apparition du phénomène des banlieues, jumelé à l'abandon des centres-villes, entraîne une mauvaise affectation des ressources des collectivités régionales. Au lieu de coopérer dans la poursuite d'objectifs communs, les municipalités compétitionnent souvent entre elles dans des domaines d'intérêt commun.

Dans les années 1940-1950, la réforme a plutôt pris la forme d'un champ de bataille où se déroulèrent fusions et annexions, particulièrement dans le sud de la province. Par ailleurs, en 1953, le gouvernement ontarien crée la Communauté urbaine de Toronto qui réforme de façon majeure la gestion de cette agglomération. De plus, la Commission Smith sur la fiscalité, nommée par le gouvernement, propose la création de gouvernements régionaux dans le sud de la province, car elle estime que l'existence d'un système municipal fragmenté, comme celui qui existait alors, était une source de gaspillage pour les fonds de l'État qui étaient transférés aux municipalités.

À l'aube de la réforme qui s'échelonne de 1966 à 1972, les principales faiblesses du système municipal ontarien sont donc le trop grand nombre d'institutions locales et la dispersion des pouvoirs locaux, particulièrement au sein des agglomérations urbaines du sud de la province. De plus, ces agglomérations font face à un exode de la population des centres-villes vers la banlieue et, corollairement, à un étalement urbain qui suscitent une multiplication des services et qui entraînent des coûts importants.

C'est donc dans ce contexte que seront créés des gouvernements régionaux, essentiellement dans les grandes zones urbaines du sud de la province, et

- ◇ qui constitueront des entités politiques pouvant, chacun, mieux refléter les intérêts et aspirations de leur communauté régionale;
- ◇ qui pourront assumer la gestion d'une gamme étendue de services à caractère régional en lieu et place des nombreux intervenants locaux;
- ◇ qui permettront un meilleur partage des ressources et des coûts à l'échelle régionale;
- ◇ qui faciliteront, finalement, une décentralisation des centres de décision vers une forme d'administration qui, politiquement, répond mieux aux besoins locaux que le parlement provincial.

De plus, le gouvernement régional semble l'institution privilégiée pour appliquer une politique d'aménagement du territoire efficace allant dans le sens d'un contrôle de l'étalement urbain et d'un renversement de la tendance conduisant à l'abandon des centres-villes.

Sur une période de six ans, le gouvernement ontarien a créé dix municipalités régionales, un comté «restructuré» et un district municipal qui, avec la Communauté urbaine de Toronto, représentent plus de 60% de la population de la province. La création de chaque municipalité régionale a été précédée d'études, d'un Livre blanc, de consultations publiques. De plus, chacune d'elles a fait l'objet d'une loi distincte qui reflète ses particularités.

Les fonctions dévolues à ces municipalités régionales sont celles qui ont des effets structurants ou qui exigent un grand bassin de population: aménagement, alimentation en eau, gestion des eaux usées, transport, espaces verts, police, santé et services sociaux.

Les municipalités régionales semblent avoir atteint les objectifs que leurs créateurs avaient définis au départ. Mais cette réforme ne s'est pas réalisée sans difficultés. Ainsi, à l'époque, le concept d'identité régionale ne faisait pas l'unanimité au sein de la population. Il y a eu de la résistance au partage et au changement. Mais les nouvelles institutions semblent de mieux en mieux acceptées (Farrow, 1990).

## Dans le domaine régional

### *La France*

Examinons maintenant ce qui nous semble être l'une des expériences les plus novatrices en matière de développement régional, c'est-à-dire, la création des conseils régionaux en France.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la France a connu une croissance démographique accélérée, mais aussi une importante migration des populations des régions rurales pauvres vers les grands centres urbains et, tout particulièrement, vers la capitale et métropole, Paris. Ce phénomène provoque, à l'époque, le déclin des campagnes et, parallèlement, la croissance rapide des villes avec tous les problèmes qui s'y rattachent: pauvreté, congestion, pollution, habitat insalubre. C'est dans ce contexte que paraît, en 1947, *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier, un ouvrage remarquable en matière d'aménagement du territoire et qui influencera les planificateurs français. Gravier affirme qu'il est possible de répartir le développement industriel et économique sur tout le territoire et que la tendance centralisatrice peut être inversée.

À partir de 1950, la dimension régionale devient un élément important de la politique de planification nationale. L'État crée alors un fonds spécial de développement régional. Dans les années 60, le Commissariat général au plan, organisme responsable de la planification à l'échelle nationale, est doté d'un bras régional appelé

la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). La DATAR a pour mandat principal de coordonner les actions des régions et d'administrer le fonds de développement régional. Parallèlement, le gouvernement divise le pays en 21 régions où sont déconcentrées certaines fonctions régionales. En 1972, la région devient un établissement public (c'est-à-dire, un corps public doté de la personnalité juridique), avec un conseil composé des députés et des sénateurs de la région et de représentants des conseils départementaux et communaux.

En 1982, en raison du rôle accru des régions au cours de la décennie précédente et d'une volonté de contrer le centralisme, tendance historique en France (et ailleurs aussi), le gouvernement décide de renforcer le pouvoir des régions et de les constituer en collectivités territoriales, bénéficiant d'une décentralisation des pouvoirs de l'État. Le territoire français est donc divisé, aujourd'hui, en environ 36 000 communes, 95 départements et 22 régions. Le conseil régional est élu au suffrage universel, tout comme celui du département et de la commune.

Le conseil régional a compétence pour «promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, [...] dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et communes». La région ne possède que deux compétences spécifiques, que sont la formation professionnelle continue et l'apprentissage, d'une part, et la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement des lycées, d'autre part.

Il semble aussi que ses ressources soient minimales comparées à celles de l'État et des autres collectivités, mais c'est l'usage stratégique qu'elles en font qui permet aux régions d'atteindre des objectifs qui, à première vue, dépassent nettement leur capacité financière, voire même leurs compétences. En effet, la région, comme on a pu le constater, possède peu de compétences spécifiques. Celles-ci sont déjà réparties entre les autres corps publics (État, départements, communes). C'est donc en concertation avec ceux-ci que la région doit agir. Son rôle consiste à les amener à réaliser avec elle les priorités qu'elle a définies pour la région. La contractualisation est la procédure adoptée à cette fin.

Ainsi, la région contracte avec l'État. Cette mesure permet à l'État d'inciter la région à adhérer aux objectifs nationaux et permet à la région d'adapter les politiques nationales au contexte régional. Aussi, la région contracte avec les autres collectivités locales (départements, communes) afin de les inciter à entreprendre des actions qu'elle juge prioritaires pour le développement de la région.

Mais il faut alors se demander quels sont les moyens dont dispose la région pour tenter d'affirmer son leadership régional. Il semble que ce leadership s'exerce par le biais des ressources financières. En effet, comme l'indique Tenzer:

Une instance ou une collectivité ne peut s'affirmer que si elle détient un pouvoir ou une influence qui lui permettent de se rendre indispensable. En ce qui concerne la région, ce ne sont pas ses compétences administratives, mais ses pouvoirs financiers qui lui confèrent une certaine emprise sur les autres acteurs locaux. Lorsque l'on analyse la réalité, on constate que la région peut faire pression sur la décision d'une commune concernée par un projet régional, car, malgré la faiblesse relative de ses moyens, son intervention se situe à la marge, toujours en complément; elle peut favoriser soit des projets ambitieux auxquels elle accepte de consacrer une part de son budget, soit des projets plus modestes que les communes ne pourraient réaliser sans elle, faute de moyens financiers propres ou de concours départementaux. N'ayant pas le pouvoir de contraindre, c'est par ce biais que la région exercera son influence (Tenzer, 1986: 69).

En résumé, la région, pour pouvoir agir, doit s'associer avec d'autres partenaires. Même si c'est le cas pour toutes les collectivités locales, cette nécessité est encore plus évidente dans le cas de la région qui est dotée d'une compétence générale de planification qui s'exerce en s'appuyant sur les compétences spécifiques des autres partenaires. Cette association est essentielle à la fois pour l'élaboration et l'application des politiques. Par conséquent, comme le souligne Tenzer:

La région a un rôle d'organisation et d'initiative; elle ne saurait se comporter de manière dirigiste en substituant ses projets à ceux déjà existants des autres collectivités. Sa logique est intégratrice, synergétique [...]. Les régions ont comme mission essentielle de dynamiser leur environnement, d'être des catalyseurs... (Tenzer, 1986: 132).

## Conclusion

Quelles leçons pouvons-nous tirer de ces expériences étrangères?

- ◇ Le développement régional exige un regroupement et une concertation des forces vives du milieu. Il concerne à la fois le développement économique, l'aménagement, le transport, la formation de la main-d'oeuvre, le développement culturel et social et la protection de l'environnement, qui doivent faire l'objet d'une vision intégrée. Il n'est pas question de retourner aux formes de planification rationnelle et compréhensive des années 60 et 70, mais plutôt de mettre fin à la dispersion des énergies que nous connaissons actuellement. Et l'organisme responsable du développement régional sur son territoire doit disposer des moyens stratégiques d'atteindre ses objectifs, comme nous avons pu le constater en examinant le cas des régions françaises.
- ◇ Une décentralisation des fonctions de l'État, dans le but d'ajuster les services aux besoins des collectivités territoriales, ne peut se plaquer sur des structures du XIX<sup>e</sup> siècle et exige des collectivités locales renforcées, comme le démontrent les expériences suédoise et britannique. Au Québec, l'on ne peut certes pas dire que le monde municipal souffre de «structurite» puisqu'en 150 ans de vie municipale, il n'y a jamais eu d'adaptation des institutions aux besoins contemporains, avec les résultats lamentables que nous connaissons aujourd'hui, bien que l'on ait eu des réformes à répétition dans d'autres domaines, dont l'éducation, la santé et les affaires sociales.



- ◇ Par ailleurs, l'Ontario nous enseigne qu'il faut éviter les réformes uniformes dites «mur à mur» et les adapter à chaque contexte. Ainsi, en Ontario, les régions urbaines ont été priorisées lors de la réforme des structures municipales et chaque agglomération urbaine a fait l'objet d'une loi particulière qui reflétait ses besoins spécifiques. Au Québec, la même formule, la Municipalité régionale de comté, a été appliquée partout, alors qu'elle convenait peut-être davantage aux régions rurales.

## PROPOSITIONS

Nous formulerons maintenant quelques propositions, à titre de pistes de travail, concernant à la fois les institutions à mettre en place ou à reformer ainsi que les compétences ou pouvoirs à leur attribuer, à la lumière des enjeux que nous avons déjà décelés pour le Québec et des leçons que nous pouvons tirer des expériences étrangères.

### Les institutions

#### *Le niveau régional*

Ainsi, compte tenu de la nécessité d'assurer un développement équilibré des régions du Québec, de leur permettre de véritablement prendre leur développement en main, de mettre fin à la dispersion des énergies que nous avons déjà décrite, nous proposons la création d'organismes régionaux à l'échelle du Québec en mesure de développer une vision régionale et qui disposent de moyens stratégiques qui leur soient propres, dont une fiscalité régionale, pour inciter les multiples agences fonctionnelles concernées à adhérer à leurs objectifs.

Il pourrait s'agir de conseils régionaux élus, disposant essentiellement d'une compétence générale de planification, à la française, à exercer dans le respect des compétences ou attributions des autres corps publics ou disposant, en plus, de compétences spécifiques à définir. Ou encore, il pourrait être question d'un organisme constitué des députés et des représentants des élus municipaux de la région, avec essentiellement un pouvoir de planification, mais qui, à

la différence des conseils régionaux déjà en place, intégrerait les fonctions de développement régional des organismes existants (Régies régionale de la santé et des services sociaux, Sociétés régionales de la main-d'oeuvre, Conseils régionaux de la culture, Associations touristiques régionales) et qui bénéficieraient d'une fiscalité régionale pour réduire leur dépendance du gouvernement et ainsi leur donner des ailes.

L'application d'une telle proposition pourrait exiger une révision de la carte des régions administratives.

### ***Le niveau municipal***

#### **a) Les principales agglomérations urbaines**

Il existe 28 agglomérations urbaines au Québec à l'extérieur des régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais que nous excluons pour les fins de cette étude. Ces agglomérations constituent des entités socio-économiques avec des interrelations multiples et complexes; il importe donc que leur aménagement et leur développement soient mieux intégrés. À notre avis, la seule façon d'y parvenir, à l'extérieur des agglomérations de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, consiste à fusionner les municipalités qui les composent.

Compte tenu que la population de ces 28 nouvelles municipalités varierait de 12 000 à 160 000 habitants (voir annexe A), avec une majorité d'entre elles se situant entre 30 000 et 60 000 habitants, il nous semble indiqué d'éviter d'y constituer une structure à double palier afin de ne pas multiplier les centres de décision et les bureaucraties et d'écarter les risques de conflits improductifs. Ainsi, non seulement nous rejetons l'idée de communautés urbaines pour ces territoires, mais nous proposons également leur exclusion des municipalités régionales de comté.

Certains pourront alléguer, à la lumière d'expériences européennes entre autres, que la séparation de la ville de son *hinterland* va à contre-courant et pourra susciter certains problèmes à cause des interrelations évidentes entre ces territoires. Ces interrelations

existent, mais il semble que, dans la pratique, comme nous l'avons vu antérieurement, très peu de schémas d'aménagement des MRC en aient tenu compte, les zones urbaines étant souvent ignorées dans ces documents. Également, il ne semble pas que les relations entre «la ville» et «la campagne» aient toujours été harmonieuses et productives. Il importe de voir la réalité en face. Finalement, s'il y a lieu d'harmoniser certaines politiques des agglomérations et des secteurs ruraux, la région pourra toujours intervenir. Ainsi, nous conservons la structure à double palier, c'est-à-dire la MRC, uniquement dans les zones rurales, là où elle peut exercer un rôle essentiel, comme nous le verrons ci-après.

Il existe actuellement 150 municipalités au sein des 28 agglomérations et y vit près de 20% de la population du Québec. La réforme que nous proposons pourrait donc avoir des effets significatifs. De plus, dans 21 cas, il s'agit d'agglomérations qui ont connu une croissance significative de leur population de 1986 à 1991. Il est donc justifié de vouloir mieux contrôler leur développement.

Par ailleurs, il importe de souligner que la réforme des structures des agglomérations urbaines ne doit pas être perçue comme une panacée à tous les maux qui affligent ces collectivités, mais comme une mesure structurant les principaux pôles urbains du Québec et leur permettant de se prendre en main.

#### b) Les régions rurales

##### *Un système à deux paliers*

À l'extérieur des principales agglomérations urbaines, il nous semble essentiel de maintenir le système municipal à deux paliers que nous avons présentement, soit la municipalité régionale et la municipalité locale. En effet, une politique systématique de fusions dans ces régions risquerait de provoquer l'apparition de municipalités aux territoires trop étendus, surtout si ces regroupements visaient à constituer des entités ayant une bonne capacité administrative. La MRC permet, là où il existe une volonté politique, de susciter une plus grande capacité d'intervention, tout en préservant des communautés locales bénéficiant d'une certaine base

politique. Aussi, à l'extérieur des agglomérations, la décentralisation des fonctions de l'État devrait préférablement se réaliser au profit des MRC.

### *Regroupement des entités village-paroisse*

Néanmoins, dans les régions rurales, des fusions peuvent aussi s'avérer utiles, voire même nécessaires, là où les aberrations peuvent sembler les plus évidentes. Pour ces motifs, nous appuyons la politique du gouvernement québécois visant à regrouper les ensembles de type village-paroisse. Il s'agit souvent d'entités socio-économiques intégrées dont le morcellement administratif n'a plus sa raison d'être.

Il est cependant assez difficile de déterminer, à l'unité près, le nombre de municipalités concernées par l'application d'une telle politique. En réalité, il ne s'agirait pas simplement de fusionner les villages et les paroisses portant le même nom. En effet, on retrouve, dans certains cas, des villages et paroisses de noms différents constituant réellement des entités socio-économiques intégrées alors que, dans d'autres cas, des villages et paroisses d'un même nom ne vivent pas les mêmes enjeux. Toutefois, d'après certains fonctionnaires du ministère des Affaires municipales, il est possible d'estimer que, par la fusion de ces entités regroupant environ 320 municipalités, on réduirait le nombre de municipalités d'environ 160.

### **Le partage des compétences**

Nous nous proposons maintenant d'effectuer un exercice théorique de partage des compétences ou des pouvoirs applicables au Québec entre les deux grands paliers d'administration, soit le régional et le local. Le niveau local, en milieu rural, concerne principalement la MRC, comme on peut facilement l'imaginer. Cet exercice ne se veut pas une synthèse des cas étrangers examinés. En effet, ces derniers nous ont plutôt aidés à élargir notre vision des fonctions pouvant être dévolues à chaque palier d'administration.

Nous avons assisté, au cours des 30 dernières années, à une multiplication des organismes gouvernementaux. Il en résulte un véritable labyrinthe administratif et un sentiment d'aliénation au sein de la population. Le modèle de partage que nous proposons permettra à nos organismes régionaux, à créer, et à nos municipalités, une fois réformées, d'assumer une bonne partie des responsabilités de ces organismes. Ainsi, les fonctions des Conseils régionaux, issus de la réforme du ministre Picotte, des Régies régionales de la santé et des services sociaux, des Sociétés régionales de la main-d'oeuvre, entre autres, pourraient, en totalité ou en partie, être confiées aux futurs organismes régionaux, ce qui permettrait aux régions de véritablement se prendre en main. De même, les fonctions des CLSC et des commissions scolaires, pour ne donner que deux exemples, pourraient être transférées aux municipalités.

L'auteur est conscient du fait que le modèle de partage des compétences qu'il propose s'écarte d'emblée de celui en place au Québec depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et qui accorde une place majeure à la notion d'autonomie municipale. Contrairement à la situation actuelle, les nouvelles municipalités se verraient conférer plusieurs responsabilités par l'État, qui réduiraient d'autant leur autonomie, mais qui leur permettraient, par ailleurs, de devenir des chefs de file, sur leur territoire, en matière de développement communautaire. Quant aux régions, elles pourraient enfin s'affranchir en partie de la tutelle des ministères; en fait, les organismes régionaux existants sont principalement des antennes ministérielles et régionales, ce qui ne facilite pas, pour les régions, la prise en charge de leur destin.

**Tableau 2**  
**Partage des compétences concernant**  
**les collectivités territoriales québécoises**

Compétences	Palier régional	Palier local
Éducation	Enseignement général post-secondaire Formation profession- nelle Apprentissage	Niveaux primaire et secondaire
Services sociaux		Garderies Soins à domicile aux personnes âgées Sans-abri Personnes handicapées Intégration des immi- grants
Santé	Hôpitaux	Services de première ligne
Logement	Politique générale (objectifs)	Définition du contenu des programmes, mise en oeuvre et gestion: a) ménages à revenu faible et moyen; b) personnes âgées c) personnes handicapées
Culture	Équipements à vocation régionale Programmes de soutien	Équipements municipaux Programmes de soutien
Loisirs	Équipements à vocation régionale Programmes de soutien	Équipements municipaux Programmes de soutien
Économie	Orientations générales Programmes de soutien	Programmes de soutien
Aménagement	Stratégie d'aménage- ment régionale	Gestion du dévelop- pement

...suite

Compétences	Palier régional	Palier local
Espaces verts	Parcs régionaux	Parcs locaux
Transport	Infrastructures régionales Transport public Ports et aéroports	
Sécurité publique	Police Protection civile	Protection contre les incendies

## CONCLUSION

Les idées que nous mettons de l'avant sont sans doute «radicales» tant elles bouleversent de vieilles traditions de morcellement de l'administration et prématurées, étant donné l'état d'avancement de nos réflexions collectives sur ces questions. Il faut dire également que les grandes tendances actuelles ne vont pas dans le sens d'une remise en cause des institutions qui nous gouvernent. La société québécoise souffre d'immobilisme et d'un manque de vision.

Néanmoins, plusieurs facteurs militent en faveur d'une réflexion en profondeur sur ces questions. Ainsi, la société québécoise vit actuellement une crise profonde liée en partie aux bouleversements de l'économie mondiale. Des communautés locales, voire des régions, sont menacées dans leur existence si l'État ne leur donne pas les moyens de se prendre en main. Il importe donc de proposer des réformes qui permettent vraiment de briser les liens de la dépendance. De plus, l'état des finances publiques exigera une réduction des chevauchements de juridictions et des lieux de décision dont la dispersion dilue la capacité d'intervention des corps publics. En d'autres termes, un ménage s'impose plus que jamais dans le système d'administration publique québécois. Finalement, la réforme constitutionnelle à venir, avec le possible rapatriement de nombreuses fonctions au sein de l'administration québécoise, exigera une décentralisation de l'appareil gouvernemental afin de

permettre aux ministères dans la capitale de se concentrer sur les grandes orientations politiques gouvernementales.

## BIBLIOGRAPHIE

AUDETTE, Richard (1992), *Les MRC, dix ans après: un bilan de leur engagement*, Conseil des affaires sociales du Québec.

DIVAY, Gérard et Jean LAPIERRE (1976), *Organisation collective et planification régionales: les conseils régionaux de développement*, Montréal, INRS-Urbanisation, Rapport de recherche n° 1.

DUBUC, Charles (1984), *Les fusions municipales au Québec*, Rapport d'activité dans le cadre de la maîtrise en analyse et gestion urbaines, ENAP-INRS-Urbanisation-UQAM.

FARROW, Ron (1990), *Lessons Learned From the Establishment of Ontario's Regional Governments*, University of Western Ontario.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION (1976), *L'urbanisation au Québec* (Rapport Castonguay), Québec, Éditeur officiel.

GUSTAFSSON, Agne (1988), *Local Government in Sweden*, Stockholm, The Swedish Institute.

HEBBERT, Michael et Tony TRAVERS (1988), *The London Government Handbook*, London, Cassell.

LORD REDCLIFFE-MAUD et WOOD, Bruce (1974), *English Local Government Reformed*, London, Oxford University Press.

MEYNAUD, Jean et Jacques LÉVEILLÉE (1973), *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelle Frontière.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1970), *Le défi municipal des cinq prochaines années*.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1971), *Proposition de réforme des structures municipales*.



MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1992), *La révision des schémas d'aménagement – Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*, MAM.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978), *La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule 1: *Une vue d'ensemble*.

PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS (1994a), *La réforme des municipalités au Québec et à l'étranger*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités.

PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS (1994b), *Le développement régional au Québec et à l'étranger*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités.

PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS (1994c), *Le regroupement municipal au Québec*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités.

PETRELLI, Robert et Sylvain DUBOIS (1994d), *Le partage des compétences*, Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités.

TENZER, Nicolas (1986), *La région en quête d'avenir (compétences et moyens)*, Paris, La Documentation française, Notes et Études documentaires, n° 4816.



## **ANNEXE A**



# ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE PAR MUNICIPALITÉ RÉGION MÉTROPOLITAINE DE CHICOUTIMI 1986-1991

Municipalités	MRC	Population 1986	Population 1991	Variation (en %)	Variation (en nb)
Larouche	Fjord-du-Saguenay	1 069	1 004	-6,1%	-65
Shipshaw	Fjord-du-Saguenay	2 803	2 768	-1,2%	-35
Jonquière	Fjord-du-Saguenay	58 467	57 933	-0,9%	-534
Saint-Fulgence	Fjord-du-Saguenay	2 160	2 170	0,5%	10
La Baie	Fjord-du-Saguenay	20 753	20 995	1,2%	242
Chicoutimi	Fjord-du-Saguenay	61 083	62 670	2,6%	1 587
Saint-Honoré	Fjord-du-Saguenay	3 643	3 789	4,0%	146
Tremblay	Fjord-du-Saguenay	3 292	3 535	7,4%	243
Laterrière	Fjord-du-Saguenay	4 154	4 690	12,9%	536
Lac Kénogami	Fjord-du-Saguenay	1 044	1 374	31,6%	330
<b>TOTAL RMR DE CHICOUTIMI</b>		<b>158 468</b>	<b>160 928</b>	<b>1,6 %</b>	<b>2 460</b>

Source: Statistique Canada, 1991

Compilation: Ministère des Affaires municipales, Service des dossiers métropolitains  
Février 1993

**ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE PAR MUNICIPALITÉ  
RÉGION MÉTROPOLITAINE DE SHERBROOKE (1986-1991)**

<b>Municipalités</b>	<b>MRC</b>	<b>Population 1986</b>	<b>Population 1991</b>	<b>Variation (en %)</b>	<b>Variation (en nb)</b>
Ascot-Corner	Haut-Saint-François	2 179	2 248	3,2%	69
Stoke	Val-Saint-François	2 142	2 287	6,8%	145
Bromptonville	Val-Saint-François	2 979	3 190	7,1%	211
Brompton	Val-Saint-François	1 862	2 046	9,9%	184
St-Denis-de-Brompton	Val-Saint-François	1 892	2 112	11,6%	220
Hatley	Memphrémagog	750	720	-4,0%	-30
North-Hatley	Memphrémagog	715	704	-1,5%	11
Ascot	Sherbrooke	8 854	9 085	2,6%	231
Sherbrooke	Sherbrooke	74 478	76 429	2,6%	1 951
Lennoxville	Sherbrooke	3 898	4 046	3,8%	148
Fleurimont	Sherbrooke	12 519	14 727	17,6%	2 208
Rock-Forest	Sherbrooke	12 210	14 551	19,2%	2 341
Deauville	Sherbrooke	1 882	2 193	20,4%	371
Saint-Élie-d'Orford	Sherbrooke	3 660	4 856	32,7%	1 196
<b>TOTAL RMR DE SHERBROOKE</b>		<b>129 960</b>	<b>139 194</b>	<b>7,1%</b>	<b>9 234</b>

Source: Statistique Canada, 1991

Compilation: Ministère des Affaires municipales, Service des dossiers métropolitains

Février 1993

**ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE PAR MUNICIPALITÉ  
RÉGION MÉTROPOLITAINE DE TROIS-RIVIÈRES  
1986-1991**

<b>Municipalités</b>	<b>MRC</b>	<b>Population 1986</b>	<b>Population 1991</b>	<b>Variation (en %)</b>	<b>Variation (en nb)</b>
Bécancour	Bécancour	10 472	10 911	4,2%	439
Trois-Rivières	Francheville	50 122	49 426	-1,4%	-696
Saint-Maurice	Francheville	2 157	2 195	1,8%	38
Cap-de-la-Madeleine	Francheville	32 800	33 716	2,8%	916
Pointe-du-Lac	Francheville	5 527	5 720	3,5%	193
Champlain	Francheville	1 527	1 610	5,4%	83
Sainte-Marthe-du-Cap- de-la-Madeleine	Francheville	5 109	5 798	13,5%	689
Saint-Louis-de-France	Francheville	5 579	6 747	20,9%	1 168
Trois-Rivières-Ouest	Francheville	15 538	20 076	29,2%	4 538
<b>TOTAL RMR DE TROIS-RIVIÈRES</b>		<b>128 831</b>	<b>136 199</b>	<b>5,7 %</b>	<b>7 368</b>

Source: Statistique Canada, 1991

Compilation: Ministère des Affaires municipales, Service des dossiers métropolitains

Février 1993

**AGGLOMÉRATIONS DE RECENSEMENT DU QUÉBEC**  
**ANALYSE DE LA VARIATION DE LA POPULATION 1986-1991**

126

	Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
1.	Alma	Lac-St-Jean-Est	Alma	25 923	25 910	-0,05%	-13
			Delisle	4 054	4 281	5,60%	227
				<b>29 977</b>	<b>30 191</b>	<b>0,71 %</b>	<b>214</b>
2.	Baie-Comeau	Manicouagan	Baie-Comeau	26 244	26 012	-0,88%	-232
			Chute-aux-Outardes	2 219	2 162	-2,57%	-57
			Pointe-aux-Outardes	1 032	1 109	7,46%	77
			Pointe-Lebel	1 709	1 818	6,38%	109
			Ragueneau	1 843	1 722	-6,57%	-121
				<b>33 047</b>	<b>32 823</b>	<b>-0,68 %</b>	<b>-224</b>
3.	Cowansville	Brome-Missiquoi	Cowansville	11 643	11 982	2,91%	339
			East Farnham	471	528	12,10%	57
				<b>12 114</b>	<b>12 510</b>	<b>3,27 %</b>	<b>396</b>
4.	Dolbeau	Maria-Chapdelaine	Dolbeau	8 554	8 181	-4,36%	-373
			Mistassini	6 734	6 842	1,60%	108
				<b>15 288</b>	<b>15 023</b>	<b>-1,73 %</b>	<b>-265</b>

Forum régional sur la décentralisation



	Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
5.	Drummondville	Drummond	Drummondville	36 020	35 462	-1,55%	-558
			Grantham Ouest	5 432	7 709	41,92%	2 277
			St-Ch.-de-Drummond	3 868	4 274	10,50%	406
			St-Cyrille-de-Wendover	3 561	3 682	3,40%	121
			Sainte-Majorique	865	872	0,81%	7
			St-Nicéphore	6 537	8 093	23,80%	1 556
				<b>56 283</b>	<b>60 092</b>	<b>6,77 %</b>	<b>3 809</b>
6.	Granby	La Haute-Yamaska	Bromont	2 838	3 408	20,09%	570
			Granby (mun. # 39240)	38 508	42 804	11,16%	4 296
			Granby (mun. # 39280)	8 145	10 623	30,42%	2 478
			Saint-Alphonse	1 685	2 575	52,82%	890
				<b>51 176</b>	<b>59 410</b>	<b>16,09 %</b>	<b>8 234</b>
7.	Joliette	Joliette	Joliette	16 845	17 396	3,27%	551
			N.-D.-des-Prairies	5 809	6 465	11,29%	656
			St-Charles-Boromé	8 469	9 658	14,04%	11 189
			Saint-Paul	3 388	3 648	7,67%	260
			Saint-Pierre	386	358	-7,25%	-28
				<b>34 897</b>	<b>37 525</b>	<b>7,53 %</b>	<b>2 628</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
8. La Tuque	Le Haut-St-Maurice	Haute-Mauricie	2 311	2 574	11,38%	263
		La Bostonnais	432	473	9,49%	41
		La Tuque	10 723	10 003	-6,71%	-720
			<b>13 466</b>	<b>13 050</b>	<b>-3,09 %</b>	<b>-416</b>
9. Lachute	Argenteuil	Lachute	11 586	11 730	1,24%	144
			<b>11 586</b>	<b>11 730</b>	<b>1,24 %</b>	<b>144</b>
10. Magog	Memphrémagog	Magog (mun. # 37720)	13 530	14 034	3,73%	504
		Magog (mun. # 37780)	3 631	4 541	25,06%	910
		Omerville	1 577	1 851	17,37%	274
			<b>18 738</b>	<b>20 426</b>	<b>9,01 %</b>	<b>1 688</b>
11. Matane	Matane	Matane	13 243	12 756	-3,68%	-487
		St-Jérôme-de-Matane	1 187	1 189	0,17%	2
		Saint-Luc	931	913	-1,93%	-18
			<b>15 361</b>	<b>14 858</b>	<b>-3,27 %</b>	<b>-503</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
12. Rimouski	Rimouski-Neigette	Le Bic	3 086	3 041	-1,46%	-45
		Mont-Lebel	264	320	21,21%	56
		Pointe-au-Père	3 685	4 001	8,58%	316
		Rimouski	29 672	30 873	4,05%	1 201
		Rimouski-Est	2 354	2 141	-9,05%	-213
		St-Anaclet-de-Lessard	2 483	2 468	-0,60%	-15
		St-Narcisse-de-Rimous.	1 011	1 002	-0,89%	-9
		Saint-Valérien	790	801	1,39%	11
		Sainte-Blandine	1 825	1 938	6,19%	113
		Ste-Odile-sur-Rimouski	1 040	1 233	18,56%	193
			<b>46 210</b>	<b>47 818</b>	<b>3,48 %</b>	<b>1 608</b>
13. Rivière-du-Loup	Rivière-du-Loup	N.-D.-du-Portage	1 074	1 163	8,29%	89
		Rivière-du-Loup	13 321	14 017	5,22%	696
		Saint-Antoine	3 206	3 268	1,93%	62
		(mun. # 08620) St-Georges-de-Cacouna	1 166	1 139	-2,32%	-27
		(mun. # 08650) St-Georges-de-Cacouna	729	677	-7,13%	-52
		St-Patrice de R. du L.	3 021	3 193	5,69%	172
			<b>22 517</b>	<b>23 457</b>	<b>4,17 %</b>	<b>940</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
14. Rouyn-Noranda	Rouyn-Noranda	Beaudry	858	1 096	27,74%	238
		Bellecombe	707	753	6,51%	46
		D'Alembert	675	768	13,78%	93
		Destor	437	421	-3,66%	-16
		Évain	3 019	3 668	21,50%	649
		Lac-Dufault	570	748	31,23%	178
		McWatters	1 534	1 743	13,62%	209
		Rouyn-Noranda	26 189	26 448	0,99%	259
		St-Guillaume-Granada	1 952	2 573	31,81%	621
		St-Joseph-de-Cléricky	555	521	-6,13%	-34
			<b>36 496</b>	<b>38 739</b>	<b>6,15 %</b>	<b>2 243</b>
15. Saint-Georges	Beauce-Sartigan	Saint-Georges	18 075	19 583	8,34%	1 508
		Saint-Georges-Est	2 418	2 990	23,66%	572
		Saint-René	529	522	-1,32%	-7
			<b>21 022</b>	<b>23 095</b>	<b>9,86 %</b>	<b>2 073</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
16. Saint-Hyacinthe	Les Maskoutains  (mun. # 40220) (mun. # 40240)	N.-D.-de-St-Hyacinthe	868	860	-0,92%	08
		Saint-Hyacinthe	38 603	39 292	1,78%	689
		St-Hyacinthe-le-Conf.	1 031	1 150	11,54%	119
		St-Thomas-d'Aquin	3 004	3 573	18,94%	569
		Sainte-Rosalie	3 225	3 740	15,97%	515
		Sainte-Rosalie	1 572	1 578	0,38%	6
			<b>48 303</b>	<b>50 193</b>	<b>3,91 %</b>	<b>1 890</b>
17. St-Jean-sur Richelieu	Le Haut-Richelieu	Iberville	8 547	9 352	9,42%	805
		Saint-Athanase	5 715	8 411	12,18%	696
		St-Jean-sur-Richelieu	34 745	37 607	8,24%	2 862
		Saint-Luc	10 951	15 008	37,05%	4 047
			<b>59 958</b>	<b>68 378</b>	<b>14,04 %</b>	<b>8 420</b>
18. Saint-Jérôme	La Rivière-du-Nord	Bellefeuille	7 697	11 005	42,98%	3 308
		Lafontaine	5 344	7 365	37,82%	2 021
		Saint-Antoine	7 691	10 232	33,04%	2 541
		Saint-Jérôme	23 316	23 384	0,29%	68
			<b>44 048</b>	<b>51 986</b>	<b>18,02 %</b>	<b>7 938</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
19. Salaberry-de- Valleyfield	Beauharnais- Salaberry	Grande-Ile	3 401	4 171	22,64%	770
		Saint-Thimothée	7 454	8 292	11,24%	838
		Salaberry-de-Valleyfield	27 875	27 598	-0,99%	-277
			<b>38 730</b>	<b>40 061</b>	<b>3,44 %</b>	<b>1 331</b>
20. Sept-Iles	Sept-Rivières	Lac Walker	86	88	2,33%	2
		Moisie	1 118	776	-30,59%	-342
		Sept-Iles	25 637	24 848	-3,08%	-789
			<b>26 841</b>	<b>25 712</b>	<b>-4,21 %</b>	<b>-1 129</b>
21. Shawinigan	Le Centre-de-la- Mauricie	Baie-de-Shawinigan	448	297	-33,71%	-151
		Grand-Mère	14 582	14 287	-2,02%	-295
		Lac-à-la-Tortue	2 644	2 854	7,94%	210
		St-Boniface de Shawin.	3 294	3 813	15,76%	519
		Saint-Georges	3 653	3 933	7,66%	280
		St-Gérard-des-Laurent.	1 816	2 060	13,44%	244
		St-Jean-des-Piles	564	587	4,08%	23
		Saint-Mathieu	944	1 073	13,67%	129
		Shawinigan	21 470	19 931	-7,17%	-1 539
	Mékinac	Shawinigan-Sud	11 412	11 584	1,51%	172
		Hérouxville	1 138	1 253	10,11%	115
			<b>61 965</b>	<b>61 672</b>	<b>-0,47 %</b>	<b>-293</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
22. Sorel	Le Bas-Richelieu	St-Joseph-de-Sorel	2 272	2 069	-8,93%	-203
		Saint-Robert	1 846	1 848	0,11%	2
		Ste-Anne-de-Sorel	2 662	2 868	7,74%	206
		Ste-Victoire-de-Sorel	2 150	2 146	-0,19%	-4
		Sorel	24 620	24 253	-1,49%	-367
		Tracy	12 546	13 181	5,06%	635
			<b>46 096</b>	<b>46 365</b>	<b>0,58 %</b>	<b>269</b>
23. Thetford Mines	L'Amiante	Black Lake	4 824	4 449	-7,77%	-375
		Pontbriand	933	892	-4,39%	-41
		Rivière-Blanche	821	978	19,12%	157
		Robertsonville	1 822	1 832	-0,65%	-12
		St-Joseph-de-Coleraine	1 842	1 771	-3,85%	-71
		Thetford Mines	18 561	17 273	-6,94%	-1 288
		Thetford-Partie-Sud	3 121	3 084	-1,19%	-37
			<b>31 946</b>	<b>30 279</b>	<b>-5,22 %</b>	<b>-1 666</b>
24. Val d'Or	Vallée-de-l'or	Sullivan	2 276	3 045	33,79%	769
		Val d'Or	22 252	23 842	7,15%	1 590
		Val-Senneville	1 596	2 141	34,15%	545
		Vassan	1 054	1 013	-3,89%	-41
			<b>27 178</b>	<b>30 041</b>	<b>10,53 %</b>	<b>2 863</b>

Agglomération Recensement Nom	MRC Nom	Municipalités Nom	Population 1986	Population 1991	Taux de variation 1986-1991	Variation en nombre
25. Victoriaville	Artahbaska	Arthabaska	7 244	7 584	4,69%	340
		St-Albert-de-Warwick	1 240	1 306	5,32%	66
		St-Christophe-d'Artha.	1 894	2 128	12,35%	234
		Ste-Victoire-d'Artha.	6 127	7 313	19,36%	1 186
		Victoriaville	21 587	21 495	-0,43	-92
			<b>38 092</b>	<b>39 826</b>	<b>4,55 %</b>	<b>1 734</b>
		<b>TOTAL AR</b>	<b>841 335</b>	<b>885 260</b>	<b>5,22 %</b>	<b>43 925</b>

Note: Les 25 agglomérations de recensement du Québec regroupent 118 municipalités.

Source: Statistique Canada

Compilation: Service des dossiers métropolitains

6 juillet 1992



## **RÉSULTATS DES ATELIERS DE RÉFLEXION COLLECTIVE**

### **FORUM I**

Après avoir entendu des conférenciers(ères) en matinée, le Forum régional sur la décentralisation a prévu, dans sa procédure, l'animation d'ateliers de réflexion collective sur des thèmes pertinents face à nos questionnements sur la décentralisation. C'est ainsi que la première session du Forum a permis à près d'une centaine de personnes de s'exprimer dans l'un des huit ateliers. Les propos livrés souvent sous forme de débats furent scrupuleusement consignés par un ou une étudiant(e) agissant comme secrétaire.

Pour le bénéfice de nos lecteurs, nous présentons ici une synthèse des débats. Nous désirons traduire fidèlement les paroles qui furent recueillies et transcrites. Nous nous excusons si certaines personnes se sentent mal interprétées. De plus, précisons que chaque propos tenu par plusieurs n'est répété qu'une seule fois dans cette synthèse.

Nous divisons notre synthèse en cinq rubriques, soit les constats, les questionnements, les critiques, les vœux et les recommandations générales.

#### **Constats**

- ◇ Le secteur public est déjà très présent dans la région.
- ◇ La véritable décentralisation est loin de la réalité actuelle.
- ◇ Le défi de la décentralisation concerne la participation des citoyens.
- ◇ Nous sommes incapables de contrôler et de régler nos problèmes les plus graves.
- ◇ Nous avons un manque évident de leadership régional.

- ◇ Les citoyens sont exigeants mais ne sont pas toujours au rendez-vous.
- ◇ La décentralisation concerne aussi la maîtrise locale et régionale de l'information nécessaire à notre développement. L'information est le nerf de la guerre.
- ◇ La décentralisation, c'est essentiellement se responsabiliser, se rapprocher des gens, faire des choix par nous-mêmes...
- ◇ On oublie trop souvent le client. Est-ce que les citoyens désirent la décentralisation?
- ◇ Les groupes sociaux ne gèrent que la misère.
- ◇ L'éducation est un investissement.
- ◇ Soixante-dix pourcent des membres de la Chambre de commerce du Saguenay souhaitent la fusion des trois villes du Haut-Saguenay.
- ◇ Il existe une perte de confiance des citoyens envers les élus.
- ◇ Le pouvoir ne s'auto-détruit pas, même lorsqu'il est nuisible et inefficace.

### Questionnements

- ◇ Ne devrait-on pas refaire les corvées comme jadis?
- ◇ Le troc de services, de savoirs, etc. mérite d'être une formule étudiée.
- ◇ Y a-t-il trop d'institutions publiques dans la région?
- ◇ Comment peut-on impliquer davantage les jeunes?
- ◇ Comment mieux effectuer le partage fiscal dans une éventuelle décentralisation?

### **Critiques**

- ◇ La participation marche seulement quand les gens désirent chialer.
- ◇ La participation est trop faible lorsqu'il s'agit de monter des projets de développement.
- ◇ Les citoyens sont trop exigeants et pas assez impliqués.
- ◇ La décentralisation va nous éloigner d'une expertise centrale nécessaire.

### **Voeux**

- ◇ La décentralisation doit s'imposer comme solution aux chevauchements et aux doublages.
- ◇ Il faut penser en termes d'efficacité et non plus en termes de luttes de pouvoirs.
- ◇ Il faut l'imputabilité complète des élus MRC.
- ◇ Il faut améliorer l'information et le leadership régional.
- ◇ La décentralisation ne doit pas répéter les structures technocratiques centrales en région.
- ◇ La décentralisation doit permettre plus de participation, d'implication et de mobilisation.
- ◇ Le mouvement communautaire ne doit pas être négligé.
- ◇ Il faut des points d'impôt octroyés à l'échelon régional.
- ◇ Il faut des élus régionaux.
- ◇ Les groupes communautaires doivent foncer et prendre leur place.

- ◇ Les structures décisionnelles devraient impliquer davantage les groupes sociaux.
- ◇ Il faut cesser de se fier sur l'extérieur, c'est-à-dire sur la grande entreprise et l'État.
- ◇ Il faut reconnaître les compétences des autres acteurs du développement régional.
- ◇ Il faut de la transparence dans les interventions publiques.
- ◇ Il y a nécessité de décroisement entre les structures dans la région.
- ◇ Il faudrait commencer la fusion des services des trois villes par les Chambres de commerce et les Commissariats industriels.

### **Recommandations**

- ◇ Le premier pas de la décentralisation concerne la prise en charge de ce que nous avons déjà comme responsabilités.
- ◇ Nous devons impliquer les citoyens dans le débat sur la décentralisation.
- ◇ Il y a nécessité d'une mobilisation de tous, incluant les exclus.
- ◇ Il faut imaginer un système institutionnel qui suscitera une véritable implication des citoyens.
- ◇ Il y a nécessité d'un portrait global de la situation politico-administrative en région.
- ◇ Il y a nécessité d'investissements dans la Recherche et le Développement.
- ◇ Il y a nécessité de respecter les milieux locaux comme premier niveau de la décentralisation.

- ◇ L'implication plus grande des groupes sociaux est le premier objectif de la décentralisation.
- ◇ Il y a nécessité d'une plus grande imputabilité des décideurs publics.
- ◇ Il faut créer un Forum régional sur la responsabilisation des citoyens et des élus.
- ◇ Il faut préciser davantage la véritable mission des corporations MRC.
- ◇ Il y a nécessité de dépolitiser le débat sur la fusion au Haut-Saguenay et éviter la structurite.
- ◇ Il faut monter un dossier technique sur la fusion des trois villes du Haut-Saguenay.
- ◇ Il faut s'organiser pour que l'élu soit mieux préparé à sa tâche après l'élection.

Cette synthèse des propos livrés nous amène à constater que les débats engendrés par les ateliers furent très prolifiques. Il s'agit d'une véritable tempête d'idées et d'opinions. Parmi les recommandations, nous avons senti clairement le désir d'impliquer les «exclus du travail» dans ce large débat sur la décentralisation. Puisque les services publics reliés à la régulation du marché du travail représentent un enjeu important de la décentralisation, le comité organisateur a décidé d'actualiser cette recommandation en visant particulièrement la clientèle des exclus lors de la deuxième session du Forum régional sur la décentralisation.

Marc-Urbain Proulx  
Département des sciences économiques  
et administratives  
Université du Québec à Chicoutimi



## **FORUM II**

**Quels sont les enjeux  
de la régulation locale et régionale  
du marché du travail?**

---

---





# **PORTRAIT DES EXCLUS DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN POUR L'ANNÉE 1993**

**Nathaly RIVERIN**  
**Étudiante pour le grade de**  
**M. Sc. économique**  
**Université Laval**

## **INTRODUCTION**

Face aux signes de reprise économique que nous observons aux niveaux national et fédéral et face aux vents de changements politiques qui soufflent sur le pays, il semble pertinent, voire même primordial, de dresser l'inventaire des ressources humaines qui ont été si malheureusement affectées par la crise économique afin de disposer de tous les outils pour réallouer ces ressources humaines de façon optimale.

Le congrès en Éthique de société permet aux intervenants et aux sans emploi de se réunir, de discuter et de concevoir ensemble des solutions en vue d'une reprise économique et de changements politiques possibles. Nous devons être prêts.

Mais avant tout, il est important de bien cibler tous les individus qui ont subi la saturation du marché de l'emploi, les fermetures d'entreprises et les mises à pied massives des grandes entreprises. Pour ce faire, nous utilisons une approche différente des méthodes classiques de comptabilité sociale. Nous tentons ici d'aller au delà de la définition traditionnelle de chômeurs<sup>1</sup> comme étant les sans-emploi, puisqu'à notre avis l'utilisation du taux de chômage comme mesure de la situation du marché de l'emploi est très faible et très peu représentative de la situation actuelle des exclus du marché du travail. Les pages qui suivent présentent le portrait global des exclus du marché du travail au Saguenay—Lac-Saint-Jean.

---

1 La population active moins les personnes occupées (qui ont un emploi).

### Définition d'exclus du marché du travail

Le terme *exclus* est très dur, lourd et aride. Il a été choisi pour sensibiliser les intervenants et les individus au poids moral, social et financier qu'ont à assumer les individus qui ne peuvent vivre et se valoriser par le fruit de leur travail, puisque le marché de l'emploi au Saguenay—Lac-Saint-Jean ne peut leur procurer un emploi correspondant à la hauteur de leurs compétences, de leurs capacités et de leurs exigences. De façon formelle<sup>2</sup>, les personnes sans emploi qui sont aptes au travail et qui ne peuvent vivre de revenus d'emplois (les leurs, ceux de leur conjoint ou de leurs parents) sont donc les exclus. Nous comptabilisons ainsi les bénéficiaires de l'assurance-chômage, ceux de la Sécurité du revenu, les jeunes autonomes<sup>3</sup> sans emploi et les pré-retraités. De façon plus informelle<sup>4</sup>, on ajoute à ces individus tous ceux qui ont démontré de l'intérêt pour retourner au travail ou pour commencer à travailler et qui n'ont pu décrocher d'emploi. On parle ici des femmes au foyer qui désirent intégrer le marché du travail, des décrocheurs, des jeunes à charge<sup>5</sup>, des handicapés légers et des éternels étudiants.

De ce fait, il est à noter que le portrait des exclus du marché du travail a été réalisé à l'aide des informations et des statistiques qui étaient disponibles au moment de l'enquête. Il est bien évident qu'une recherche de données plus approfondie aurait fourni un portrait plus élaboré de la situation.

La première partie du texte présente une brève description de la population régionale adulte. La seconde renseigne sur les prestataires d'assurance-chômage, la troisième fournit des informations sur la clientèle de la Sécurité du revenu, la quatrième discute des jeunes sans emploi alors que la cinquième partie présente la situation

---

2 On peut les comptabiliser dans notre portrait puisque des statistiques sont disponibles à leur sujet.

3 Les jeunes qui sont indépendants de leurs parents, du fait qu'ils reçoivent des transferts du gouvernement. Les transferts du gouvernement sont principalement les prestations d'assurance-chômage et de la sécurité du revenu.

4 On ne peut pas les comptabiliser puisqu'ils sont difficilement identifiables.

5 Les jeunes qui ne sont pas admissibles à recevoir des transferts du gouvernement.

des pré-retraités. Finalement, la sixième et dernière partie présente le portrait global des exclus du marché du travail.

## DESCRIPTION DE LA POPULATION

Avant de faire le portrait des exclus du marché du travail, il est essentiel de jeter un coup d'oeil sur la population adulte et sur les travailleurs afin d'avoir une base de comparaisons.

Le tableau 1 nous renseigne à ce sujet. Il indique qu'en 1993, on dénombrait 227 500 adultes en âge de travailler (15 ans et plus); il s'agit de la population adulte. La population active, c'est-à-dire l'ensemble des personnes qui sont occupées ou qui recherchent activement un emploi, atteignait 128 900 individus, ce qui représente un taux d'activité de 56,7%. La population occupée, composée des personnes qui ont un travail, peu importe le lieu de résidence, comptait 109 100 personnes en 1993, contre 112 600 individus en 1992<sup>6</sup>. Le nombre d'emplois a donc régressé de 3,1% en 1993. Au début de la récession, la population occupée était de 118 800 individus. Le nombre de chômeurs se situait autour de 19 800 en 1993, alors qu'il atteignait 19 300 en 1992<sup>7</sup>. L'augmentation du nombre de chômeurs en 1993 a été de 2,6%.

L'ensemble des personnes qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer et ne cherchent pas de travail rémunéré, comme les étudiants, les retraités, les personnes handicapées ou inaptes au travail et toutes personnes qui choisissent délibérément de ne pas travailler, constitue la population inactive. Elle était de 98 600 individus en 1993.

Le nombre moyen d'heures travaillées par semaine (au Québec) était de 26,8 heures pour les jeunes de 15 à 24 ans et de 37,4 heures pour les adultes de 25 ans et plus. Le nombre de semaines travaillées par année était de 36,5 semaines en moyenne.

---

6 Bilan de la situation du Saguenay—Lac-Saint-Jean en 1993, Clément Desbiens.

7 Idem.

**Tableau 1**  
**Description de la population adulte**  
**du Saguenay—Lac-Saint-Jean**  
**1993**

	15-24	%	25-44	%	45 et +	%	Total
Pop. adulte	40 400	17,8	95 200	41,8	91 800	40,4	227 500
Pop. active	20 300	15,7	71 200	55,2	37 400	29,0	128 900
Pop. occupée	15 400	14,1	60 000	55,0	33 600	30,8	109 100
Pop.inactive	20 100	20,4	24 000	24,3	54 400	55,2	98 600
Chômeurs	4 900	24,7	11 200	56,5	3 700	18,7	19 800
Taux de chômage	24,0		15,7		9,9		15,4
Taux d'activité	50,2		74,8		40,7		56,7
Rapport emploi/pop.	38,1		63,0		36,6		48,0
Heures trav.sem. (1)	26,8		37,4		37,4		35,7
Semaines trav./an (2)							36,5
Salaire horaire moy.(3)							13,80
Revenus <sup>8</sup> moy./ an(\$)	13 400		18 800		18 800		17 000

Note: La somme des composantes n'est pas toujours égale au total en raison des données qui ont été arrondies.

Principale source: Évolution et perspectives de l'économie et du marché du travail (1993-1997), Saguenay—Lac-Saint-Jean, Jean-Pierre Lachance.

(1) Source: La population active, Statistique Canada, décembre 1993.

(2) Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 1993.

(3) Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 1993.

8 Le revenu moyen annuel est calculé en multipliant le nombre d'heures travaillées par semaine et le nombre de semaines travaillées par année. On multiplie ensuite le nombre d'heures annuelles par le salaire horaire moyen.

Le salaire horaire moyen des québécois était de 13.80\$. Le revenu annuel moyen<sup>9</sup> des travailleurs était de 13 400\$ pour les jeunes de 15 à 24 ans et de 18 800\$ pour les adultes de 25 ans et plus.

## LES CHÔMEURS ET L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Comme nous l'avons mentionné en introduction, il est essentiel d'aller au-delà de la définition classique donnée aux chômeurs pour bien situer les individus exclus du marché du travail parmi la clientèle de l'assurance-chômage. La section suivante nous renseigne sur les définitions que nous devons considérer.

### Définitions des types de chômeurs

Il existe plusieurs façons de catégoriser les individus dans le système de l'assurance-chômage. La figure 1 présente un arbre qui peut nous aider à reconnaître chaque catégorie.

**Chômeur:** Personne qui est sans emploi et qui a activement cherché un emploi au cours des quatre semaines ayant précédé l'enquête.

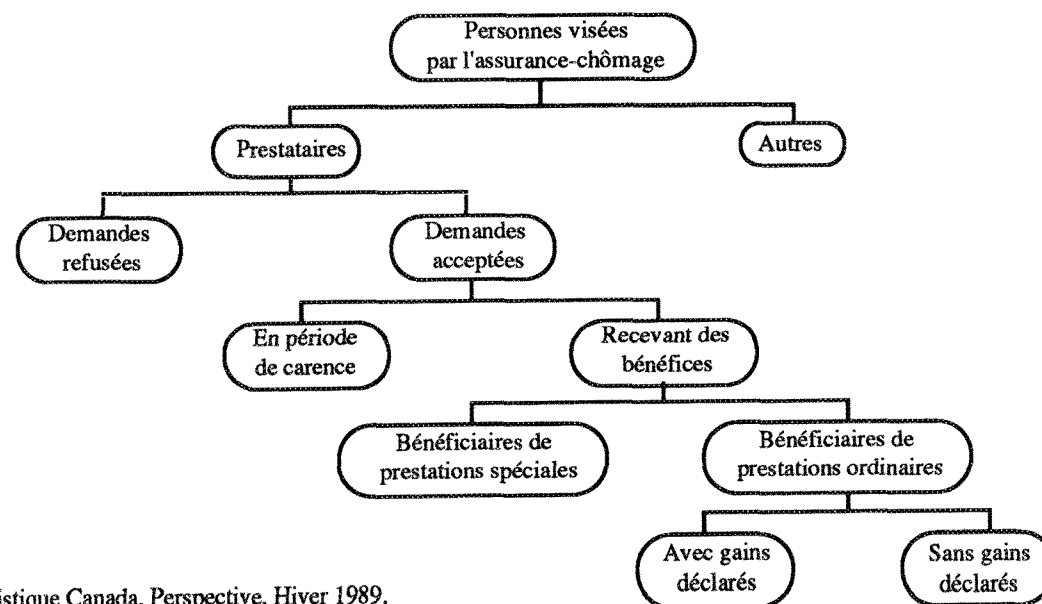
**Prestataire:** Personne qui demande ou qui a demandé des prestations d'assurance-chômage. Comprend les personnes qui reçoivent des prestations, celles qui sont assujetties au délai de carence obligatoire, (deux semaines), celles qui sont exclues ou inadmissibles et celles qui sont retournées au travail.

**Bénéficiaire:** Personne qui retire des prestations d'assurance-chômage pour une semaine de référence, c'est-à-dire la semaine durant laquelle s'effectue l'enquête mensuelle sur la population active.

---

9 Le revenu moyen annuel est calculé en multipliant le nombre d'heures travaillées par semaine et le nombre de semaines travaillées par année. On multiplie ensuite le nombre d'heures annuelles par le salaire horaire moyen.

**Figure 1**  
**Les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés**  
**dans le cadre du programme de l'assurance-chômage**



Source: Statistique Canada, Perspective, Hiver 1989.

**Prestations:** Montant versé aux bénéficiaires d'assurance-chômage. Il existe des prestations ordinaires, de maladie, de maternité, parentales, d'adoption, de retraite, de pêche, de formation, de création d'emploi, de travail partagé et d'aide au travail indépendant.

Au sens de Statistique Canada, toute personne qui correspond à la première définition sera comptabilisée parmi les chômeurs. Il faut bien comprendre que le nombre de chômeurs ne correspond pas au nombre de bénéficiaires d'assurance-chômage. En effet, les individus qui ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage et qui ne reçoivent pas de prestations, les clients de la Sécurité de revenu et les jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi peuvent être comptabilisés parmi les chômeurs, mais ils ne sont pas des bénéficiaires d'assurance-chômage. De plus, les individus ayant épuisé leur prestations et qui poursuivent leur recherche d'emploi seront comptabilisés parmi les chômeurs.

D'un autre côté, les bénéficiaires d'assurance-chômage qui déclarent qu'ils n'étaient plus à la recherche d'un emploi au cours des quatre semaines ayant précédé l'enquête seront comptabilisés parmi les personnes inactives.

### **La situation des exclus du marché du travail**

La catégorie de prestataires d'assurance-chômage qui correspond à notre définition des exclus du marché du travail est celle des bénéficiaires de prestations. Le tableau 2 nous renseigne sur le total des bénéficiaires de prestations, tandis que le tableau 3 présente les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés et les chômeurs par âge. De ces informations, il est possible d'obtenir des renseignements sur les bénéficiaires de prestations spéciales et de prestations ordinaires avec gains déclarés. Ils sont présentées dans le tableau 4.

**Tableau 2**  
**État des mouvements des prestataires**  
**d'assurance-chômage toutes catégories**  
**1993**

	Demandes reçues	Demandes acceptées	Bénéfi- ciaires	Semaines payées	Prestations versées (\$)	Presta- tions moy. versées/ sem.(\$)
La Baie	4 395	3 799	2 044	108 569	28 441 143	267.87
Chicou- timi	12 848	10 910	5 808	309 420	80 050 894	257.28
Alma	11 153	8 821	4 873	259 318	68 304 988	265.77
Jon- quière	10 792	9 347	4 873	258 658	67 080 675	258.26
Roberval	8 068	6 870	3 411	181 845	49 146 235	268.50
Dolbeau	7 432	6 438	3 099	164 334	45 508 309	274.72
Total	54 690	46 190	24 100	1 282 140	338 532 244	265.50

Note: Les données ont été arrondies

Source: Direction de la planification stratégique, Jean-Pierre Lachance.

En se référant au tableau 2, on remarque que le nombre de demandes de prestations d'assurance-chômage au Saguenay—Lac-Saint-Jean a atteint 54 690 au terme de l'année 1993. De ce nombre, 46 190 demandes ont été acceptées au cours de l'année. En faisant le total des moyennes des bénéficiaires de chaque ville, nous obtenons le nombre de bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage au Saguenay—Lac-Saint-Jean, soit 24 100 individus. La moyenne des prestations versées par semaine est de 265.50\$, tandis que la somme sur l'année des prestations versées s'élève à 338 532 244\$.



La durée moyenne des individus recevant des prestations de l'assurance-chômage a varié entre 25,4 et 29,4 semaines<sup>10</sup>. Le taux de chômage dans les villes mentionnées dans le tableau 2 a oscillé entre 14,7% et 20,4%.

Le tableau 3 présente les prestataires réguliers de l'assurance-chômage sans gains déclarés. Nous obtenons 17 200 prestataires réguliers, dont 2 500 sont âgés entre 15-24 ans et 14 700 sont âgés de 25 ans et plus. En reportant le nombre de prestataires réguliers sans gains déclarés au tableau 4, il est possible de comparer les différentes catégories de prestataires que nous avons mentionnées plus tôt.

**Tableau 3**  
**Les prestataires réguliers**  
**d'assurance-chômage et les chômeurs par âge**  
**1993**

	15-24 ans	25-44 ans	45-65 ans	Total
1er trimestre (1)	2 700	11 400	4 300	18 400
2ème trimestre	2 740	11 440	4 320	18 500
3ème trimestre	2 130	9 150	3 460	14 720
4ème trimestre	2 370	10 630	3 950	16 920
Prestataires en moy.	2 500	10 700	4 000	17 200
Chômeurs	4 900	11 200	3 700	19 800
<b>Différence</b>	(2 400)	(500)	300	(2 600)

Note: Les données ont été arrondies.

Note: Les bénéficiaires réguliers sans gains déclarés représentent les prestataires actifs, qui sont prêts à travailler et aptes à le faire, qui n'ont aucun emploi et qui ont occupé un emploi assurable pendant au moins 10 à 14 semaines au cours des 52 dernières semaines.

(1) Estimations.

Source: Le marché du travail au Saguenay—Lac-Saint-Jean, Clément Desbiens.

10 Source: Direction de la planification stratégique, Jean-Pierre Lachance.

**Tableau 4**

**Les prestataires et les chômeurs par rapport à la  
population adulte et par rapport à la population active  
1993**

	Total	% de la population active	% de la population adulte
Bénéficiaires	24 100	18,7	10,6
– Prestataires réguliers sans gains déclarés	17 200	13,3	7,6
– Autres prestataires	6 900	5,3	3,0
Chômeurs	19 800	15,4	8,7

Ainsi, en regard de ce tableau, il y avait 24 100 individus bénéficiant de prestations d'assurance-chômage. Ils représentaient 18,7% de la population active et 10,6% de la population adulte. On dénombrait 19 800 chômeurs représentant 15,4% de la population active et 8,7% de la population adulte. Il y avait 17 200 prestataires réguliers sans gains déclarés représentant 13,3% de la population active et 7,6% de la population adulte, et 6 900 prestataires provenant des autres catégories.

Le tableau 5 présente le portrait des exclus du marché du travail. Nous pouvons considérer les bénéficiaires ou les prestataires actifs dans notre définition des exclus, dépendamment de notre point de vue. Si l'on suppose que les bénéficiaires sont tous aptes à travailler, alors il est juste de prendre le total des bénéficiaires comme exclus. Nous aurions alors eu 24 100 exclus du marché du travail en 1993. Si l'on suppose que les bénéficiaires ne sont pas tous aptes à travailler, alors nous prenons le total des prestataires actifs comme étant exclus du marché du travail. Nous aurions alors eu 17 200 exclus.

**Tableau 5**  
**Les exclus du marché du travail**  
**parmi la clientèle d'assurance-chômage**  
**1993**

	Bénéficiaires	Prestataires actifs
Clientèle adulte	24 100	17 200
Semaines chômées (1)	27,4	27,4
Heures annuelles moy. chômées(2)	978,18	978,18
Heures annuelles moy. non-prod.(3)	23 574 100	16 824 700
Salaires horaires moyen (\$)	13.80	13.80
Salaires moyens non-versés (\$)	325 322 600	232 218 300
Prestations moy. versées par année (4) (\$)	175 320 300	125 124 800

Note: les données ont été arrondies.

(1) La durée du chômage se situait entre 25,4 et 29,4 semaines. Nous prenons donc la médiane pour les fins d'approximation.

(2) Les heures annuelles non-productives moyennes s'obtiennent en multipliant le nombre de semaines chômées par le nombre d'heures travaillées hebdomadairement en moyenne.

(3) Le nombre d'heures annuelles non-productives s'obtient en multipliant le nombre d'heures annuelles moyen par le nombre d'individus.

(4) Le montant des prestations versées en moyenne dans une année est calculé en multipliant le nombre de semaines chômées par le nombre d'individus par le montant des prestations hebdomadaires moyen.

D'autre part, que l'on suppose l'une ou l'autre des options précédentes, il est juste d'affirmer que le nombre d'heures non-productives s'est situé entre 16 824 700 et 23 574 100 heures en 1993. De même, les pertes pour la région en salaires non versés se sont situées entre 232 218 300\$ et 325 322 580\$

## LA CLIENTÈLE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Dans cette partie, nous ferons un portrait exhaustif de la situation des assistés sociaux afin de bien saisir les réalités auxquelles ils sont confrontés.

Mentionnons d'abord que toute personne dont la subsistance est assurée par la Sécurité du revenu est un client. Le tableau 6 nous renseigne sur la clientèle de la Sécurité du revenu au Saguenay—Lac-Saint-Jean par âge et par statut. On considère trois statuts: requérant, conjoint ou enfant. Les gens qui demandent l'aide sont appelés requérants. Ils étaient 19 696 en octobre 1993. À ces requérants s'ajoutent 3 750 conjoints et 9 875 enfants. Cela nous donne 33 321 personnes qui dépendaient de l'aide sociale au Saguenay—Lac-Saint-Jean en 1993.

**Tableau 6**  
**Clientèle de la Sécurité du revenu**  
**au Saguenay—Lac-Saint-Jean par âge et par statut**  
**Octobre 1993**

	Requérant	Conjoint	Enfants	Total
Moins de 6 ans	0	0	3 236	3 236
6-17 ans	24	4	5 945	5 973
18-29 ans	5 740	794	693	7 227
30-44 ans	7 706	1 597	1	9 304
45-54 ans	3 411	797	0	4 208
55 et plus	2 815	558	0	3 373
Total	19 696	3 750	9 875	33 321

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu, 1993.

Le tableau 7 présente la durée de l'aide à la clientèle requérante en octobre 1993. De plus, il nous renseigne sur le nombre d'individus aptes à travailler. On peut constater que 73% de la clientèle était apte à travailler en octobre 1993, alors que 27% était inapte au travail. On remarque que 78% des individus demandaient l'aide depuis 25 mois et plus. De ces individus, 68% étaient aptes au travail.

**Tableau 7**  
**Durée à l'aide de la clientèle requérante**  
**de la Sécurité du revenu**  
**Octobre 1993**

	Requérant	%	Apte	%
Premier mois	223	1	215	96
2 à 6 mois	987	5	948	96
7 à 12 mois	1 012	5	953	94
13 à 24 mois	2 023	10	1 869	92
25 mois et plus	15 451	78	10 427	68
Total	19 696	100	14 412	73

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu, 1993.

### Les types de clientèle

Pour bien cibler la clientèle de la Sécurité du revenu, il est important de définir selon les types de clientèle selon le ministère. Regardons ensemble ces quelques définitions.

**Hébergés:** Adultes seuls, admis dans un centre d'hébergement, d'accueil, hospitalier ou de réadaptation.

**Soutien financier:** Programme accordant l'aide de dernier recours en tenant compte du fait qu'une personne présente des contraintes sévères à l'emploi. Elle doit démontrer, par la production d'un rapport médical, que son état de santé physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie.

**Non-disponible:** La personne qui ne peut, pour certaines raisons précisées par la loi, participer à une mesure désignée (ex.: les personnes ayant des enfants à charge qui ne fréquentent pas l'école en raison de leur âge ou d'un handicap, ou encore, sur demande, les femmes enceintes et les personnes de 55 ans et plus).

**Disponible:** La personne qui manifeste le désir de participer à une mesure désignée qui ne peut lui être offerte au moment même de sa demande.

**Non-participant:** La personne qui est en recherche d'emploi et qui ne désire pas participer à une mesure désignée.

**Participant:** La personne qui participe à une mesure désignée ou d'appoint et qui est cliente à la Sécurité du revenu est considérée participante pour les mois où elle reçoit le barème de participation (nouvelle disposition de la loi) ou un montant de prestation spéciale liée à la participation (droits acquis). La personne qui participe au programme d'aide à l'intégration à l'emploi a le statut de participant pour un mois donné en autant qu'elle ait été identifiée comme telle au système APTE/SF le mois précédent.

**Mixte:** Couples du programme APTE dont les deux adultes ont une classification distincte.

Le tableau 8 présente la classification de la clientèle adulte de la Sécurité du revenu selon les définitions mentionnées précédemment. La clientèle adulte est composée des requérants et des conjoints. Ainsi, on retrouve 2% des adultes dans la classe des hébergés, 22% dans la classe soutien financier, 24% dans la classe non-disponible, 3% dans la classe disponible, 12% dans la classe des participants et, finalement, on retrouve 38% des adultes dans la classe des non-participants. Les adultes jugés aptes au travail sont les disponibles, les non-disponibles, les participants et les non-participants. Ils représentent 77% de la clientèle adulte.

Les tableaux 9 et 10 contiennent des informations sur le niveau de scolarité et sur le nombre de diplômés à chaque niveau parmi la clientèle adulte apte et inapte. On remarque que la majorité des adultes sont très peu scolarisés. En effet, 82% de la clientèle adulte n'ont pas de diplômes ou encore ils en ignorent le degré. 14% ont obtenu un diplôme d'études secondaires. Les adultes de la classe «soutien financier» ont obtenus moins de diplômes que les «aptes au travail» dans une proportion de 91% contre 79%.

**Tableau 8**  
**Classification de la clientèle adulte**  
**de la Sécurité du revenu**  
**selon leur situation face au marché du travail**  
**Octobre 1993**

	Homme	%	Femme	%	Total	% des adultes
Hébergé	207	58	149	42	356	2
Soutien financier	2 537	50	2 544	50	5 081	22
Non-disponible	1 523	27	4 038	73	5 561	24
Disponible	550	68	255	32	805	3
Participant	1 407	51	1 369	49	2 776	12
Non-participant	5 039	57	3 828	43	8 867	38
Total	11 263	48	12 183	52	23 446	100

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu, 1993.

**Tableau 9**  
**Niveau de scolarité de la clientèle adulte**  
**de la Sécurité du revenu**  
**Octobre 1993**

	<u>Apte</u>		<u>Soutien financier</u>		<u>Grand total</u>	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total	%
Primaire	856	836	755	747	3 194	13
Secondaire	5 590	6 307	1 241	1 371	14 509	62
Post-second.	1 825	2 073	293	213	4 404	19
Aucun/inconnu	248	274	455	362	1 339	6
Total	8 519	9 216	2 744	2 420	23 446	100

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu, 1993.

**Tableau 10**  
**Diplômes obtenus par la clientèle adulte**  
**de la Sécurité du revenu**  
**Octobre 1993**

	Apte	%	Soutien financier	%	Grand total	%
Aucun ou inconnu	14 168	79	4 950	91	19 118	82
Secondaire	2 955	16	329	6	3 284	14
DEC/diplôme univ.	411	2	69	1	480	2
Scolarité en cours	475	3	89	2	564	2
Total	18 009	100	5 437	100	23 446	100

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu, 1993.

### **La situation des exclus du marché du travail**

Pour donner un aperçu des exclus du marché du travail qui sont clients de la Sécurité du revenu, nous discuterons de trois classes possibles d'exclus pour des fins de comparaisons, mais nous comptabiliserons la première classe. La première classe d'exclus contient tous les adultes aptes à travailler. Selon la définition que nous avons soumise en introduction, cette catégorie est la plus représentative des exclus du marché du travail. Cependant, elle est très stricte puisqu'elle comprend les individus qui ne sont pas disponibles pour travailler. Nous les intégrons malgré tout, car même s'ils ne sont pas disponibles pour travailler au moment de l'enquête, ils risquent fort bien d'être disponibles à travailler peu de temps après. La seconde classe comprend les individus aptes à travailler qui sont disponibles, participants et non-participants. On peut définir une troisième classe comprenant les individus qui sont disponibles et non-participants. Dans cette classe, nous éliminons les individus qui participent à des mesures désignées en considérant que ce sont des mesures productives qui faciliteront l'accès au marché du travail. Néanmoins, si les individus participent à de telles mesures, c'est qu'ils ne se sont pas trouvé d'emploi, ils sont donc exclus.



Le tableau 11 présente le portrait des exclus du marché du travail qui étaient clients de la Sécurité du revenu en 1993. Le nombre d'exclus du marché du travail se situait entre 9 259 et 17 665 adultes. Même en utilisant des définitions plus sévères, le nombre d'exclus demeure élevé. Le nombre d'heures non-produites par ces adultes se situait entre 12 053 200 et 23 010 400 heures. Les salaires non-versés dans la région variaient entre 166 334 300\$ et 317 543 000\$. L'aide versée aux adultes aptes à travailler a oscillé entre 99 536 500\$ et 105 302 600\$.

**Tableau 11**  
**Les exclus du marché du travail**  
**parmi la clientèle adulte de la Sécurité du revenu**  
**1993**

	Aptes*	Aptes disponibles(1)	Aptes non- participants(2)
Clientèle adulte	17 665	12 220	9 250
Heures annuelles moy.	1 303	1 303	1 303
Heures annuelles non-productives(3)	23 010 400	15 923 300	12 053 200
Salaire horaire moyen (\$)	13.80	13.80	13.80
Salaires non-versés (\$)	317 543 000	219 741 100	166 334 300
Aide versée approx. par année (\$)	99 536 500 à 105 302 600	—	—

\*Les calculs sont présentés en annexe.

(1) Il s'agit de la clientèle qui est disponible ou participante ou non-participante .

(2) Il s'agit de la clientèle qui est disponible et non-participante.

(3) Le nombre d'heures annuelles non-productives s'obtient en multipliant le nombre d'heures annuelles par le nombre d'individus.

## LES JEUNES

La situation des jeunes face au marché du travail au Saguenay—Lac-Saint-Jean est plutôt décevante. On parle d'exode des jeunes, on parle de chômage des jeunes, de découragement. On constate que l'exode des jeunes est motivé par le manque de travail dans la région, ou encore par la nécessité d'aller étudier à l'extérieur. Les jeunes qui désirent travailler dans la région, et ils sont nombreux, doivent faire face à un marché du travail qui a très peu à leur offrir. Ils ont plein d'énergie et de potentiel, mais très peu d'expérience. Ils doivent faire leur place sur un marché du travail sans sécurité d'emploi et très souvent pour un emploi à temps partiel. Ceux qui ne trouvent pas d'emploi dans leur spécialisation n'ont pas d'autres choix que de travailler dans des milieux qui ne valorisent pas leur potentiel et leurs connaissances. Ceux qui cherchent un emploi dans leur spécialisation sont confrontés à d'autres chômeurs, de tous âges, qui sont souvent plus expérimentés qu'eux. Quand ils ne trouvent pas d'emploi, il leur reste l'option de retourner aux études pour faire une autre spécialisation ou de s'inscrire à la Sécurité du revenu.

On est bien loin des années 40 et 50 où la majorité des gens trouvaient leur place dans les grandes entreprises. Cette époque est bel et bien révolue et c'est pourquoi nous devons envisager d'autres modèles de société.

Dans la prochaine section, nous tenterons de cibler les jeunes exclus du marché du travail. Nous considérons, dans notre définition des exclus, les décrocheurs, les jeunes diplômés sans emploi et les éternels étudiants. L'information statistique sur les jeunes est très restreinte, c'est pourquoi, les tableaux contiennent certaines estimations.

### Les décrocheurs

La situation actuelle du marché du travail est très sévère envers les décrocheurs. Alors qu'ils débarquent sur le marché du travail sans diplôme, on exige le secondaire V dans la majorité des entreprises. Très peu d'entre eux se trouvent un emploi. Il est donc pertinent de

regarder les décrocheurs afin d'estimer le nombre de jeunes décrocheurs exclus du marché du travail. Les renseignements obtenus au sujet des étudiants de niveau secondaire, sur le nombre de jeunes réinscrits et non-réinscrits en septembre 1992 et sur le nombre de réinscrits au secteur des adultes en 1992-1993, sont présentés dans le tableau 12.

Ce tableau est fort intéressant. D'une part, ils nous renseigne sur le nombre de jeunes de 15 ans et plus non-réinscrits au secteur jeunes, au 30 septembre 1992. On y découvre le nombre de jeunes qui ont abandonné l'école avant d'avoir complété leur scolarité. Différentes raisons peuvent motiver ce choix, mais il est logique de croire que ces jeunes ne trouvaient pas de place au sein de leur milieu scolaire, qu'ils désiraient participer au marché du travail ou bien retourner aux études dans le secteur adulte. D'autre part, le tableau nous renseigne sur le nombre de jeunes ayant réintégré le système scolaire dans le secteur des adultes en 1992-93. Encore une fois, il faut considérer deux raisons: la première est qu'une partie des jeunes qui retournent aux études dans le secteur adulte le font parce qu'ils n'ont pas trouvé d'emploi, la seconde est que l'autre partie des jeunes désiraient compléter leur scolarité.

Comment comptabiliser les exclus du marché du travail à partir de ces renseignements? Nous savons que le nombre de jeunes non-réinscrits au secteur jeunes au 31 septembre 1992 était de 1 100. Nous savons que le nombre de jeunes réinscrits au secteur adultes en 1992-93 était de 570. Considérons donc que le nombre de décrocheurs au Saguenay—Lac-Saint-Jean se situe entre 1 100 et un peu moins de 530.

Parallèlement aux sections précédentes, le tableau 13 présente le nombre d'exclus du marché du travail et le nombre d'heures non-productives que cela implique pour la région.

**Tableau 12**  
**État des étudiants de niveau secondaire de 15 ans et plus**  
**Pour l'année scolaire 1992-1993**

	Inscrits sans diplôme 30 sept. 1991	Diplômés 30 sept. 1992	Réinscrits(1) sec. jeunes 30 sept. 1992	Non-réinscrits sect. jeunes 30 sept. 1992	Réinscrits sect. adultes en 1992-1993	Décrocheurs 1992-1993
C.S. Lac-Saint-Jean	1 700	420	1 050	230	140	90
C.S. de la Jonquière	2 430	800	1 350	290	150	140
C.S. Dolbeau	650	230	370	50	20	30
C.S. La Vallière	540	150	300	80	40	30
C.S. de Normandin	330	110	200	20	10	10
C.S. Vallée de Mistassini	50	—	50	1	1	0
C.S. de Roberval	610	190	330	80	30	50
C.S. Baie des Ha! Ha!	780	200	480	90	50	40
C.S. de Chicoutimi	1 390	490	780	130	40	80
C.S. de Chibougamau-Chapais	330	110	190	30	10	10
C.S. Valin	1 040	310	620	110	60	50
Total	9 840	3 000	5 740	1 100	570	530
Ensemble du Québec	472 240	60 950	383 270	27 020	7 230	19 790

Note: Les données ont été arrondies.

Il est n'est pas possible de déterminer le nombre d'élèves qui ne sont pas réinscrits parce qu'ils sont décédés ou parce qu'ils ont émigrés à l'extérieur du Québec.

(1) Les élèves réinscrits ou non-réinscrits en sept. 1992 n'avaient pas obtenu de diplôme.

**Tableau 13**  
**Les décrocheurs exclus du marché du travail**  
**1992-1993**

	Non-réinscrits	Réinscrits aux adultes	Décrocheurs
Nombre de jeunes	1 100	570	530
Heures annuelles moy.(1)	978	978	978
Heures annuelles non-productives(2)	1 076 020	557 460	518 340
Salaire horaire moyen (\$)	13.80	13.80	13.80
Salaires non-versés (\$)	14 849 080	7 692 950	7 153 100

(1) Il s'agit du nombre d'heures travaillées en moyenne annuellement par les jeunes de 15-24 ans.

(2) Le nombre d'heures annuelles non-productives s'obtient en multipliant le nombre d'heures annuelles par le nombre d'individus.

Il y a ainsi entre 518 340 et 1 076 020 heures non-produites par les décrocheurs au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Cela représente entre 7 153 100\$ et 14 849 080\$ en salaires non-versés<sup>11</sup>. Nous ne comptabiliserons pas ces renseignements dans notre portrait global des exclus du marché du travail puisque nous supposons qu'ils ont déjà été comptabilisés parmi les prestataires d'assurance-chômage et les clients de la Sécurité du revenu.

11 Ce chiffre est supérieur à la réalité puisque les jeunes décrocheurs et les gens sans diplôme ont un salaire horaire inférieur à la moyenne québécoise. Néanmoins, nous considérons ce taux salarial puisqu'aucun autre ne peut être avancé avec précision.

### Les jeunes diplômés sans emploi

Un bon nombre de jeunes diplômés cherchent activement un emploi dans leur domaine. Certains en trouvent, d'autres pas. Dans cette partie, nous tenterons d'estimer le nombre de jeunes qui ont complété leurs études pour l'année 1992-1993, qui se sont dirigés sur le marché du travail et qui n'ont pas trouvé d'emploi.

**Tableau 14**  
**Les étudiants diplômés**  
**1992-1993**

Niveau	Nombre de diplômés 1992-93	% se dirigeant sur le marché du travail	Nombre de jeunes au marché du travail	Taux de placement (%)	Nombre de jeunes sans emploi
CEP	34	77,6	26	35,7	10
ASP	79	92,6	72	64,4	30
DEP	825	90,1	743	54,9	290
DES(2)*	3 000	10	300	10	270
DEC général	825	17,9	148	13	130
DEC professionnel	942	77,9	734	66,3	109
BAC	363	95*	345	80(2)	70
Maîtrise	23	98*	—	—	—
Doctorat	1	100	1	—	—
Total	6 090		2 520		900

Note: Les données ont été arrondies.

\* Estimations

(1) Source: La relance de la formation professionnelle 1992-1993, du collégiale, 1991-1992.

(2) Source: Emploi-Avenir, Perspective professionnelles jusqu'à 1995, Gouvernement du Canada, 1990.

Le nombre de jeunes qui ont complété leurs études et qui se sont dirigés sur le marché du travail sans se trouver d'emploi se situait aux environs de 900 pendant la deuxième partie de l'année 1993

(juin à décembre). Il est difficile de donner une approximation pour le nombre de jeunes exclus du marché du travail, puisqu'il faudrait plus de renseignements sur les années antérieures. Cependant, comme nous détenons des renseignements sur les jeunes chômeurs et sur les jeunes assistés sociaux, et que ces renseignements ont déjà été comptabilisés dans les parties précédentes, nous ne dresserons pas de portrait précis pour les jeunes sans emploi, bien que certains jeunes n'aient pas de revenus du tout.

### **Les éternels étudiants**

Les individus qui retournent aux études pour compléter une seconde spécialisation sont considérés comme des exclus du marché du travail, puisque leur retour aux études marque un manque de travail dans leur première spécialisation. On les appelle les éternels étudiants. Malheureusement, les renseignements sur ces individus ne sont pas disponibles. Nous savons cependant que des prestataires de l'assurance-chômage et des clients de la Sécurité du revenu participent à des programmes de formation et d'études mais il est très difficile d'obtenir des statistiques précises sur le sujet.

### **LES PRÉ-RETRAITÉS**

Les pré-retraités sont considérés comme des exclus du marché du travail puisqu'ils auraient pu travailler jusqu'à leur retraite. On peut en distinguer deux catégories:

1. les individus qui ont pris leur pré-retraite de plein gré;
2. les individus qui ont été mis à la pré-retraite pour des raisons économiques.

Pendant la dernière récession, les facteurs économiques étaient la principale raison qui menait à une retraite anticipée. Le tableau 15 présente un aperçu des raisons données par les personnes de 50 à 69 ans qui ont pris une retraite anticipée.

**Tableau 15**  
**Personnes de 60 à 69 ans qui ont pris**  
**une retraite anticipée**  
**1992**

Raisons de la retraite anticipée	Entre 1987 et 1989	Entre 1990 et 1992
Maladie et invalidité	36%	28%
Facteurs économiques(1)	28%	42%
Autres(2)	36%	30%

(1) Comprend les primes de retraite anticipée, les mises à pied et les fermetures d'entreprises.

(2) Comprend les soins prodigués à des parents ou à des amis, le souhait de cesser de travailler ainsi que les autres raisons et les non-réponses.

Source: Enquête sur les personnes n'étant pas sur le marché du travail, novembre 1992.

Le tableau 16 nous renseigne sur les personnes qui ont pris leur retraite anticipée<sup>12</sup> entre 60 et 64 ans en 1993. Ils étaient 2 847 individus au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Malheureusement, aucun renseignement sur les pré-retraités de 55 ans et plus n'était disponible.

Le nombre d'individus qui ont été mis à la pré-retraite pour des facteurs économiques correspond donc à 42% de 2 847, soit 1 195 individus. Ce sont les pré-retraités qui sont exclus du marché du travail. Le nombre d'heures non-productives de ces exclus atteignait 1 557 085 heures et les salaires non-versés se situaient à 21 487 773\$

12 Pour être admissible à la rente de retraite (anticipée), une personne doit avoir 60 ans et plus et doit avoir cessé de travailler au moment de sa demande.



**Tableau 16**  
**Rente de pré-retraite: Répartition des bénéficiaires**  
**de 60 à 69 ans au 31 décembre 1993**  
**selon l'âge au Saguenay—Lac-Saint-Jean**

Âge	Total
60 ans	402
61 ans	545
62 ans	597
63 ans	638
64 ans	1 362
60 à 64 ans	2 847
65 à 69 ans	4 674

Source: Le régime des rentes du Québec, Statistiques 1993, Gouvernement du Québec.

**Tableau 17**  
**Portrait des exclus du marché du travail**  
**parmi les pré-retraite de 60 à 64 ans**  
**1993**

	Exclus
Pré-retraités	1 190
Heures annuelles moyennes(1)	1 303
Heures annuelles non-productives(2)	1 557 085
Salaires non-versés	21 487 773

(1) Il s'agit du nombre d'heures travaillées en moyenne annuellement par les adultes de 25 et plus.

(2) Le nombre d'heures annuelles non-productives s'obtient en multipliant le nombre d'heures annuelles par le nombre d'individus.

## RÉSULTATS ET CONCLUSION

Les portraits décrits dans les sections précédentes sont reportés dans le tableau 18.

**Tableau 18**  
**Portrait global des exclus du marché du travail**  
**au Saguenay—Lac-Saint-Jean**  
**1993**

	15-24	%	25-44	%	45 et +	%	Total
Pop. adulte	40 400	17,8	95 200	41,8	91 800	40,4	227 500
Pop. active	20 300	15,7	71 200	55,2	37 400	29,0	128 900
Pop. occupée	15 400	14,1	60 000	55,0	33 600	30,8	109 100
Pop. inactive	20 100	20,4	24 000	24,3	54 400	55,2	98 600
<b>Les chômeurs et l'assurance-chômage</b>							
Chômeurs	4 900	24,7	11 200	56,5	3 700	18,7	19 800
Prestataires sans gains déclarés	2 500		10 700		4 000		17 200
Autres prestataires							6 900
<b>La clientèle adulte de la Sécurité du revenu</b>							<b>23 100</b>
Aptes							17 665
Aptes disponibles							12 220
Aptes non-participants							9 250
<b>Les jeunes</b>							
<b>— Les décrocheurs</b>							
Les non-réinscrits en 1992	1 100						1 100
Les réinscrits aux adultes en 1992-1993	570						570
Les décrocheurs	530						530

...suite

Tableau 18 (suite)

<i>— Les jeunes diplômés pour l'année 1992-1993 sans emploi</i>		
Diplômés sans emploi en 1993	900	900
<b>Les pré-retraités de 60 à 64 ans</b>		<b>2 850</b>
Pour des raisons économiques		1 195

Note: Les données ont été arrondies.

Il est difficile d'arriver avec un nombre précis d'exclus du marché du travail. D'une part, il y a plusieurs personnes qui peuvent se retrouver dans plus d'une catégorie. D'autre part, il est difficile de juger si un individu est disponible ou non-disponible pour travailler. De plus, les femmes au foyer qui désirent retourner au travail, les jeunes sans transferts et sans revenus et les handicapés légers ne sont pas comptabilisés. Posons donc une hypothèse très stricte: supposons que le gouvernement ait décidé de couper toutes les sommes qui sont versées aux personnes aptes au travail en 1993. Qui sont les individus qui se seraient retrouvés sur le marché du travail? Ce sont les bénéficiaires d'assurance-chômage, les clients de la Sécurité du revenu aptes au travail et les pré-retraités, en considérant que les jeunes sont déjà comptabilisés à l'assurance-chômage ou à la Sécurité du revenu.

Nous obtenons 43 000 individus qui se seraient retrouvés sans revenus. Cela représente 19% de la population adulte et 40% de la population occupée de 1993. La population active aurait grimpé à 152 000 individus et le taux de chômage aurait atteint 28,3%. Ce sont nos exclus du marché du travail pour l'année 1993. Le nombre d'heures non-productives que cela a entraîné pour l'année se situe autour de 48 millions et le nombre de salaires non-versés se situe autour de 665 millions.

Le tableau qui suit présente une synthèse de la description de la population, sans considérer le calcul des exclus et une description considérant les exclus.

**Tableau 19**  
**Description de la population**  
**du Saguenay—Lac-Saint-Jean**  
**en considérant les exclus**  
**1993**

	15-24	%	25-44	%	45 et +	%	Total
Pop. adulte	40 400	17,8	95 200	41,8	91 800	40,4	227 500
Pop. active	20 300	15,7	71 200	55,2	37 400	29,0	128 900
Pop. occupée	15 400	14,1	60 000	55,0	33 600	30,8	109 100
Pop.inactive	20 100	20,4	24 000	24,3	54 400	55,2	98 600
Chômeurs	4 900	24,7	11 200	56,5	3 700	18,7	19 800
Taux de chômage	24,0		15,7		9,9		15,4
Taux d'activité	50,2		74,8		40,7		56,7
Rapport emploi/pop.	38,1		63,0		36,6		48,0
Exclus(1) (2)	7 700		18 000		17 400		43 000
Pop. active (compte tenu des exclus)							152 100
Taux de chômage (compte tenu des exclus)							28,3%
Rapport exclus/pop. adulte	19,0						19,0%
Rapport exclus/pop. occupée	50,0						40,0%

...suite

Tableau 19 (suite)

Taux d'activité (compte tenu des exclus)		66,9%
Nb d'heures non-prod.(3) (4)	7.5M	48M
Salaires non-versés(\$)	104M\$	665M\$

Note: La somme des composantes n'est pas toujours égale au total en raison des données qui ont été arrondies.

Principale source: Évolution et perspectives de l'économie et du marché du travail (1993-1997), Saguenay—Lac-Saint-Jean, Jean-Pierre Lachance.

(1) Correspond aux bénéficiaires d'assurance-chômage, aux personnes aptes de la clientèle de la Sécurité du revenu et aux pré-retraités.

(2) Ces chiffres sont des estimations calculées en prenant le nombre d'exclus multiplié par la proportion des individus parmi la population adulte.

(3) Correspond à la somme des heures non-productives calculées pour dans les tableaux précédents.

(4) Chiffres arrondis.

Il est bien évident que ces chiffres sont un reflet de la situation de la main-d'oeuvre. Comme il a été mentionné en introduction, ils ont été calculés à l'aide des informations disponibles. Une enquête sur la population du Saguenay serait appropriée pour calculer un nombre plus exact d'exclus du marché du travail.

Il y a tout de même certaines conclusions à tirer de ce portrait. Premièrement, il reflète le mal d'une collectivité sans emploi. Quand on parle de 28,3% d'exclus, c'est énorme. S'il fallait ajouter à nos estimations le nombre de personnes qui gravitent autour des exclus, qui dépendent de leur situation, nous aurions peine à y croire. Même si les indicateurs économiques nous signalent une reprise de l'économie, les analystes avancent que nous devons attendre encore deux ou trois ans avant de constater une augmentation de l'emploi supérieure à la diminution de l'emploi causée par la récession. Le portrait présenté dans ce texte pourrait bien être le portrait des quelques années à venir. Deuxièmement, le portrait apporte une nouvelle façon de comptabiliser le nombre de sans emploi par la

modification des définitions de la population inactive et des chômeurs. Ainsi, dans l'optique d'une décentralisation des pouvoirs vers les régions, nous proposons ici une nouvelle façon de prendre conscience des vrais réalités économiques de nos régions par l'abolition du taux de chômage fictif qui a si longtemps été utilisé, en le remplaçant par une mesure qui pourrait fortement ressembler à l'élaboration de notre portrait des exclus du marché du travail.

En attendant, en regard d'un taux d'exclus de 28,3%, il est important de se questionner sur la place que chacun veut occuper dans ce portrait et sur les pouvoirs qu'il a de l'améliorer.

#### BIBLIOGRAPHIE

LACHANCE, J.-P., *Évolution et perspectives de l'économie et du marché du travail 1993-1997*, Emploi et Immigration Canada,

Fichier du ministère de la Sécurité du revenu du Québec, janvier 1993, octobre 1993.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *La relance au collégial, 1991-1992, 1992-1993*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *La relance au secondaire et en formation professionnel, 1992-1993*.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU DU QUÉBEC, *Programmes de la Sécurité du revenu*, rapport statistique mensuel, août 1994.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Le régime des rentes du Québec*, 1993.

STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la population active, 1993, 1994*.

STATISTIQUE CANADA, *L'emploi et le revenu en perspective, hiver 1989, 1993, 1994*.

## ANNEXE

**Tableau 20**  
**Calcul des exclus du marché du travail**  
**parmi la clientèle adulte de la Sécurité du revenu**  
**1993**

	Janvier 1993	Octobre 1993	Moyenne	% des adultes
Disponible	920	805	863	4
Participants	3 163	2 776	2 970	13
Non-Participants	7 903	8 867	8 385	36
Total	11 900	12 450	12 290	53

Note: La somme des composantes n'est pas toujours égale au total en raison des données qui ont été arrondies.

Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu.

**Tableau 21**  
**Calcul des aptes au marché du travail**  
**parmi la clientèle adulte de la Sécurité du revenu**

	Apte			Inapte			Total		
	Jan.	Oct.	Moy.	Jan.	Oct.	Moy.	Jan.	Oct.	Moy.
Requérant	13 950	14 412	14 180	5 264	5 284	5 275	19 214	19 696	19 455
Adulte	17 321	18 009	17 665	5 427	5 437	5 430	122 748	23 446	23 100

Note: La somme des composantes n'est pas toujours égale au total en raison des données qui ont été arrondies.  
Source: Fichier du ministère de la Sécurité du revenu.



## **RÉFLEXIONS ÉTHIQUES SUR LES EXCLUS DU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN**

**Daniel BRASSARD**  
**École primaire Sacré-Coeur**  
**(Jonquière)**

### **INTRODUCTION**

D'entrée de jeu, il m'importe de vous préciser que la présente communication est faite au nom de mes confrères et consœurs de notre atelier de réflexion et de travail sur les exclus, ce qu'ils sont, de même que le sort qui leur est réservé.

Nous avons ensemble amorcé cette étude sur le sujet au cours de la session d'hiver 1994 et nous l'avons poursuivie tout au long de la dernière session d'automne. Il s'agissait pour nous d'une activité faisant partie du programme d'étude de deuxième cycle en éthique de société auquel nous participons.

Les propos, réflexions et idées pratiques que renferme la présente communication constituent, pour notre groupe, un des résultats tangibles de notre travail, lequel visait à nous permettre d'envisager une contribution réelle, si modeste soit-elle, à ce large et ô combien important débat auquel nous convie l'enjeu de l'emploi dans le cadre du forum régional sur la décentralisation, que nous vivons aujourd'hui en son deuxième chapitre.

Avant d'entrer dans le territoire proprement dit des moyens concrets ou des stratégies de lutte contre l'exclusion, nous voulons faire état de certaines réflexions éthiques que nous avons élaborées.

1. Il n'est pas si facile qu'on pourrait le croire de circonscrire la notion même d'exclu, sachant que quiconque peut être un exclu par rapport à quelque phénomène, celui des gangs par exemple.

Quiconque peut aussi être exclu d'une zone de pouvoir ou d'un groupe social donné, comme c'est le cas de bien des jeunes qui ne peuvent accéder au monde des travailleurs et des travailleuses.

2. Quiconque peut choisir délibérément de s'exclure, comme quiconque peut choisir délibérément de s'inclure.
3. L'exclusion peut être, et c'est souvent le cas pour des milliers de personnes, forcée par un ensemble de facteurs et diverses circonstances.

### TYPOLOGIE DES EXCLUS

Dans la communication précédant la nôtre, on a tracé un portrait global des exclus du travail au Saguenay—Lac-Saint-Jean.

Sans vouloir reprendre tout ce qui y a été dit, nous pouvons nous permettre d'esquisser une brève typologie de l'exclusion en regard du monde du travail et de l'emploi.

À cet égard, ladite typologie regroupe des catégories de personnes ne voyant rien de rose dans l'avenir, ne pouvant apercevoir à l'horizon la petite flamme de l'espérance comme disait Paul Claudel, ou devant se consoler d'avoir le minimum, ou devant regarder vers le haut pour y voir le seuil de la pauvreté matérielle et, peut-être bien pire encore, pour y voir le balcon où se berce la dignité humaine.

En courte parenthèse: heureusement que la vie n'est pas ainsi pour tout le monde.

La typologie que nous voulons proposer comprend les quatre catégories suivantes:

- ◇ les sans emploi,
- ◇ les faibles salariés,
- ◇ les décrocheurs,
- ◇ les analphabètes.

Examinons-les maintenant une par une (plutôt brièvement, il va sans dire) dans les limites du temps qui nous est imparti.

### **Les sans-emplois**

On le sait, l'inactivité en est rendue à des proportions alarmantes. Les assistés sociaux, les chômeurs d'occasion ou de vocation, les préretraités par obligation, les gens désespérés de trouver un emploi en témoignent trop clairement pour qu'il nous soit nécessaire d'aligner des chiffres.

C'est triste de constater que notre société québécoise, en notre région comme en bien d'autres d'ailleurs, se montre incapable de réaliser l'intégration au travail d'un gros tiers de sa population.

### **Les faibles salariés**

Rosaire Morin écrivait, dans l'Action Nationale, il y a une quinzaine de mois: «En 1992, plus de 500 000 employés travaillent à temps partiel, dans un emploi précaire, au noir, à la pige, dans la catégories des services, secteur en expansion avec le libre-échange et ses entrepôts de produits américains en terre québécoise».

Souvent exclus des augmentations de salaire que reçoivent les employés syndiqués, ils paient quand même les mêmes prix qui s'accroissent pour le pain, le beurre, le loyer et les vêtements comme pour tout le monde.

### **Les décrocheurs**

A-t-on besoin d'épiloguer sur ce phénomène du décrochage scolaire ou du décrochage social? A-t-on besoin de continuer à en chercher les causes?

Il faut maintenant agir pour que tous ces jeunes voient s'ouvrir devant eux des avenues plus éclairées dans le monde de l'emploi et du travail.

On dit qu'ils n'y sont pas préparés parce qu'ils n'ont pas de diplôme d'études secondaires ou d'études collégiales. Que fait-on pour relever cette dramatique situation? Des initiatives en ce sens, il y en a déjà de bonnes, fort heureusement, qui sont menées tout particulièrement par les divers services d'éducation des adultes des commissions scolaires.

Ces initiatives méritent d'être encouragées et d'être multipliées, c'est un fait absolument certain.

À propos des décrocheurs, on a quelquefois l'impression qu'on veut faire payer plus cher à un jeune le fait d'avoir commis péché de décrochage qu'à des individus ayant délibérément, froidement enlevé le vie à quelqu'un ou ayant posé d'irréparables outrages (viol, mutilation, terreur psychologique, violence déchaînée sur sa conjointe ou son enfant, etc.).

### **Les analphabètes**

En 1993, (ce n'est pas si loin), on comptait aux alentours de 700 000 québécois et québécoises ne sachant point lire, écrire et compter, en tout cas ne le sachant pas suffisamment pour se tirer d'affaire dans la vie.

Cela a de quoi surprendre quand on regarde notre société où l'école est de fréquentation obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans et où l'accessibilité et la gratuité de l'éducation sont des principes majeurs.

L'avenir, pour les analphabètes, se résume la plupart du temps à deux voies: l'assistance sociale ou des emplois de second ordre. Cela est également vrai pour d'autres catégories de personnes, il faut bien le dire.

Pour clore cette partie, nous pouvons dire qu'il est particulièrement éprouvant pour toute personne que de vivre sans prendre part véritablement à la vie sociale de sa communauté en raison d'une impossibilité d'ordre matériel. Il est loin d'être aisé de vivre sans

expression sociale, sans un canal pour dire ses problèmes, pour exprimer ses revendications.

Tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas de voix pour se faire entendre, tant et aussi longtemps que rien de solide ne sera fait pour eux, les exclus auront grande peine à trouver des conditions de vie qui leur redonneront l'espoir de caresser les flancs de l'estime de soi, de la saveur de vivre, ou en un fort grand mot: la dignité.

### STRATÉGIES CONTRE L'EXCLUSION

Nous atteignons maintenant l'objet plus précis de notre exposé d'aujourd'hui, soit celui des stratégies contre l'exclusion, ou d'insertion sociale et/ou professionnelle, dépendamment du point de vue que l'on souhaite adopter.

Pour décrire celles-ci, nous avons convenu de nous guider sur les quatre grands types de stratégies complémentaires, lesquels correspondent à autant de types de dispositifs d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, établis par Guy Cauquil, directeur du Cabinet de recherche en ingénierie sociale de Paris.

Ces quatre types de stratégies sont:

1. des projets ou programmes de formation qualifiante;
2. des entreprises à finalité d'insertion;
3. des dispositifs d'aide à la création de micro-activités économiques;
4. des plans de développement territorial et/ou communautaire.

À leur sujet, il est important de le souligner, Guy Cauquil mentionnait que «ces quatre types de dispositifs s'inscrivent dans un continuum progressif qui permet aux citoyens exclus de jouer un

rôle de plus en plus actif dans les échanges économiques et sociaux»<sup>1</sup>.

L'identification des quatre grands types de stratégies que nous venons d'énumérer est le résultat de l'étude d'une cinquantaine d'expériences innovatrices repérées et évaluées dans huit pays de la Communauté européenne (Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni), ainsi que dans quatre états américains (la Californie, l'Indiana, le Massachussets et la Pennsylvanie).

À travers ces expériences innovatrices, on peut voir se profiler des réponses nouvelles qui articulent de façon originale l'économie et le social.

L'étude internationale réalisée a fait ressortir quelques grands axes<sup>2</sup>:

- ◇ il existe un éventail de réponses micro-économiques pertinentes qui jouent sur plusieurs registres complémentaires de l'intégration économique et sociale;
- ◇ l'efficacité sociale des dispositifs d'insertion à caractère économique dépend directement de leur propre degré d'intégration et d'organisation économique;
- ◇ la prise en compte de l'identité culturelle locale ou communautaire dans les projets s'avère être un formidable vecteur d'intégration sociale et de développement économique;
- ◇ chaque fois que ces conditions sont remplies, les projets économiques à finalité d'insertion sociale sont générateurs de richesse et de développement social.

---

1 Guy Cauquil, «Stratégies contre l'exclusion», dans *Informations sociales*, publication de la Caisse nationale des allocations familiales, France, août-septembre 1991.

2 Ibid.

Voyons maintenant un à un ces quatre dispositifs d'insertion en les décrivant et en les illustrant d'exemples tirés de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean.

### **Les projets ou programmes de formation qualifiante**

La formation qualifiante peut être entendue, ainsi qu'on le fait communément, comme une formation de type académique, c'est-à-dire selon une fonction essentiellement occupationnelle ou selon une fonction de préparation à l'exercice d'un métier. La plupart des projets connus mettent l'accent sur la qualité des apprentissages.

Par contre, plus rares sont ceux qui cherchent à préparer les étudiants à intégrer au cours de leur période de formation même les règles du jeu de l'échange économique et social.

Dans cette catégorie de la formation qualifiante du type académique, nous pouvons regrouper tous les programmes de l'enseignement professionnel, qu'ils soient de niveaux secondaire ou collégial.

De même, nous pouvons y voir les programmes d'ISPJ (insertion sociale et professionnelle des jeunes) dispensés dans plusieurs écoles secondaires de la région.

S'y retrouvent également tous les projets d'alternance travail-étude où l'étudiant fait une demi-année d'étude et une demi-année de travail dans sa discipline, à chaque année de sa formation universitaire. Ce modèle de formation offert dans certaines universités du Québec, en ingénierie à Sherbrooke notamment, semble être en voie de s'implanter dans certains collèges d'enseignement général et professionnel. Nous remarquons qu'il s'agit là d'une voie intéressante.

Dans la même veine de la formation qualifiante, de type académique encore, il y a lieu d'y voir tous les programmes ou toutes les sessions de ce qu'on appelle le perfectionnement selon le cas, ou de ce qu'on appelle la formation spécialisée, selon le cas aussi.

Il s'agit là d'activités de formation et d'entraînement destinées à des travailleurs ou à des travailleuses déjà en emploi, pour assurer chez eux le développement de compétences nouvelles liées à l'instauration de nouvelles structures de gestion, de nouvelles modalités d'organisation du travail ou à la mise en place d'une technologie nouvelle.

On l'a dit, ces activités de formation qualifiante sont offertes à des personnes qui occupent déjà un emploi. Elles ne créent point de nouveaux emplois. Elles s'inscrivent, quel que soit le secteur professionnel qu'elles concernent, dans la visée d'une amélioration de la productivité, ce qui n'est pas malsain en soi mais qui ne la dépasse pas

Les programmes de formation professionnelle du secondaire et du collégial qualifient des personnes pour occuper divers emplois, quand ceux-ci deviendront disponibles. Ils ne contribuent pas, eux non plus, à la création de nouveaux emplois.

D'autre part, il pourrait exister (et il en existe déjà) des projets de formation qualifiante que l'on va baptiser du nom de formation à l'innovation ou de formation dans l'innovation.

Ces projets sont le fruit de l'initiative d'un individu ou d'un groupe d'individus qui se passent la commande de créer des services ou des produits nouveaux ou de créer localement des mécanismes de production de produits et/ou de services toujours obtenus d'ailleurs.

Un exemple typique de cela est reconnaissable chez *Boulot Vert* (rue Moreau à Montréal), une initiative qui en est à sa douzième année d'existence. On y oeuvre à l'insertion d'assistés sociaux, des jeunes tout particulièrement. Ceux-ci y fabriquent des meubles pour enfants. Ils apprennent en même temps qu'ils travaillent ou ils travaillent en même temps qu'ils apprennent. À notre connaissance, neuf de ces jeunes sur dix poursuivent leurs études ou se trouvent par la suite un travail régulier en dessin, en ébénisterie, en construction... Ce qu'il y a de plus édifiant, c'est qu'ils se sortent du problème et que plus jamais leur vie ne sera pareille.



Dans le même type de formation qualifiante que nous appelons formation pour l'innovation ou dans l'innovation, nous retrouvons chez nous, à Rivière Éternité, un projet né de l'imagination de gens ardents et dynamiques: la belle aventure des crèches de Noël.

Si nous le donnons en exemple dans la formation qualifiante dudit type de formation dans l'innovation, c'est qu'il inclut des activités de formation en animation, en utilisation de différents matériaux, en travail du bois. Cette formation s'inscrit dans l'objectif de réaliser les crèches de mieux en mieux et de se dépasser fièrement d'une édition de l'événement à l'autre.

Avec un tel projet, les gens de ce coin de notre région nous font goûter à la naissance d'une innovation très inspirante; ils nourrissent une approche importante dans la prise en charge d'un milieu donné et porteuse, en même temps, d'un large pouvoir de création.

### **Les entreprises à finalité d'insertion**

Quoique présentant des caractéristiques très diverses, allant de l'établissement spécialisé de nature médico-psycho-pédagogique à des coopératives à haut niveau de performance en productivité économique, les entreprises à finalité d'insertion ont en commun l'objectif de remettre en situation de travail des catégories de personnes exclues du marché de l'emploi.

Les entreprises à finalité d'insertion (il faut insister sur cette vocation) sont créées pour venir en aide, elles sont créées et gérées par des publics en butte à l'exclusion économique et sociale.

De l'ensemble des entreprises de ce type qui ont été étudiées par Guy Cayquil dans les huit pays de la communauté européenne et les quatre États américains ci-haut mentionnés, une constante a été identifiée, à savoir:

«Celles (les entreprises) qui fonctionnent au plus près des contraintes de la production économique et qui ont su s'insérer localement, tant du point de vue économique

que sociétal, sont aussi celles qui génèrent le plus d'effets économiques et sociaux conjugués.»

À cela, monsieur Cauquil ajoute:

«Le développement économique local repose essentiellement sur les entreprises à finalité d'insertion qui combinent le mieux les caractéristiques économiques de leur organisation interne avec un excellent ancrage sociologique et une bonne intégration aux processus et procédures de développement économique local.»

Dans le groupe des entreprises à finalité d'insertion, notre connaissance nous permet d'y voir «Les adolescents et la vie de quartier», un projet mis sur pied par madame Lisette Gobeil pour les jeunes du quartier Rivière-du-Moulin à Chicoutimi.

Nous y voyons également «Les Ateliers Saint-Joseph» de Chicoutimi où l'on fait la récupération, la réparation et la revente de vieux objets. On y emploie tout particulièrement des anciens prisonniers.

Les entreprises à finalité d'insertion doivent se montrer de réelle utilité sociale et se faire reconnaître par la qualité de leurs produits ou de leurs performances pour signifier un véritable succès d'intégration de leurs «salariés».

À tout événement, elles méritent d'être vues comme un mécanisme d'inclusion fort intéressant.

### **La création de micro-activités**

Aux côtés des programmes de formation qualifiante et des entreprises à finalité d'insertion, il faut placer un autre dispositif d'inclusion ou de lutte contre l'exclusion, celui des micro-activités.

Il s'agit ici de nouvelles stratégies d'accès à l'emploi ou, plus justement, d'accès à l'autonomie et à l'activité économique.

L'étude de Guy Cauquil a révélé que ces nouvelles stratégies se sont développées de façon plus spéciale dans un ensemble sociologique particulier, celui des femmes en quête d'un statut économique conciliable avec leurs responsabilités parentales.

Et ces nouvelles stratégies offrent des avantages importants, notamment la maîtrise du temps de travail, une meilleure compatibilité entre le travail et les obligations parentales, une prise de responsabilité économique rompant avec la position sociale et familiale traditionnelle.

De plus, et cela est loin d'être négligeable, elles permettent de contrebalancer les handicaps liés à l'échec scolaire en se fondant le plus possible sur les capacités créatrices de la personne. La création de micro-activités économiques est basée sur la recherche de la plus grande adéquation possible entre le producteur (c'est-à-dire la personne), le produit et le marché.

Enfin, le fait pour l'individu de passer du statut de «stagiaire» à celui de «salarié» ou d'«entrepreneur» marque une étape supplémentaire dans la prise en charge par l'individu d'un nouveau rôle: celui d'animateur du jeu de l'économie locale.

Il est certain que la micro-activité n'est pas l'apanage exclusif des exclus. Cependant, il faut la reconnaître comme un dispositif d'insertion efficace que les exclus peuvent utiliser.

On a connu, au cours des dix dernières années, la mise sur pied de nombreuses entreprises de services de banquets ou de traiteurs. Cela ressemble beaucoup à la création de micro-activités économiques.

Un autre exemple que nous aimons fournir dans ce domaine est celui de la «Pâtisserie Louise» de l'Anse-Saint-Jean où l'on fabrique beignes, pains, tartes, pâtés à la viande qui font les délices de la clientèle toujours grandissante de la maison. On y emploie quelques personnes qui peuvent justement profiter des avantages de la micro-activité que nous avons énumérés un peu plus tôt.

Il serait sans doute possible de répertorier plusieurs entreprises de ce type et de les étudier afin de dégager un ensemble de lignes directrices pouvant nous guider dans le processus de mise en place de nouvelles micro-activités et d'identifier des indicateurs précis faisant foi de leur efficacité à remplir les desseins ayant présidé à leur naissance.

La réflexion et l'étude de notre groupe de travail ne se sont pas rendues jusque là.

### **Les plans de développement territorial et/ou communautaire**

Avec cette quatrième stratégie de lutte contre l'exclusion, nous entrons dans un autre domaine, beaucoup plus large celui-là.

Pour les trois premières stratégies décrites, il était question d'insertion économique et sociale d'un individu ou d'un groupe d'individus marginalisés.

Dans les plans de développement territorial et communautaire, il est question de modification des règles du jeu économique et social local afin qu'elles puissent permettre à chacun d'y trouver enfin sa place.

Le fort taux de chômage, la généralisation de la pauvreté, le niveau de misère humaine et le ternissement de la réputation d'un milieu donné semblent les facteurs les plus déterminants dans la mise en place d'un plan de «reconfiguration» du système économique et social de ce milieu.

Sur ce plan justement, l'exemple de la communauté de Mashteuiatsh est fort éloquent dans notre région. La volonté manifeste de se prendre en main pour contrôler son économie, son système scolaire, pour créer ou pour développer ses entreprises, pour se doter d'une image sociale plus positive entraîne toute une collectivité dans une démarche importante pour les redressements souhaités qu'elle augure et, par-dessus tout, pour la valorisation qu'elle procurera certes à ses membres.

En conclusion, nous pouvons dire que tout moyen, toute stratégie ou tout dispositif d'insertion que ce soit n'est valide qu'en vertu de la détermination, de l'acharnement, de l'opiniâtreté de gens qui veulent se prendre en main ou permettre à d'autres de retrouver la plus grande dignité humaine possible.

Cela passe par le travail, par l'accès à un emploi, mais bien davantage, à notre avis, par la vertu des attitudes et des croyances envers la personne humaine, plus spécifiquement la croyance voulant que chaque être humain est capable de quelque chose.



## **L'INTÉGRATION DES JEUNES: UN DÉFI POUR LES RÉGIONS**

**Louise BISSON<sup>1</sup>**  
**Conseil permanent de la jeunesse**

### **INTRODUCTION**

L'exode des jeunes est un phénomène que connaissent bien les régions. Dans le «discours» régional, on reconnaît que c'est un problème inquiétant. Les jeunes font cruellement défaut pour assurer le remplacement de la population et permettre le développement des communautés.

S'inquiéter de l'exode des jeunes, c'est forcément se préoccuper de l'intégration professionnelle des jeunes dans les communautés. Et

---

<sup>1</sup> Le Conseil permanent de la jeunesse a été créé par le gouvernement du Québec en 1988. C'est un organisme de consultation et d'étude qui a pour mandat de conseiller le ministre responsable de la jeunesse, jusqu'ici le Premier ministre, sur différentes questions qui touchent la jeunesse. À ce titre, son rôle est de formuler au gouvernement des recommandations qui tiennent compte des besoins et de la situation des jeunes dans le développement de la société québécoise. Dans cette perspective, il effectue des analyses, des recherches et des consultations dans le but de mieux faire valoir le point de vue des jeunes.

Le Conseil, c'est d'abord quinze jeunes, hommes et femmes, engagés et décidés à promouvoir la cause des jeunes. Âgés entre 15 et 30 ans, provenant des quatre coins du Québec et de différents secteurs d'activité, ils sont élus à tous les trois ans par des jeunes réunis en collège électoral.

Les membres établissent le plan d'action du Conseil qui compte sur une équipe de professionnels et professionnelles pour mener à bien les études et les activités qu'il a prévues. Il arrive aussi que le Conseil reçoive une demande spécifique du Premier ministre pour étudier une question comme c'est le cas pour l'exode des jeunes.

cette préoccupation est un important défi à relever pour les régions. Toutefois, le Conseil permanent de la jeunesse a pu constater au cours de ses travaux sur la question de l'exode des jeunes, qu'il ne suffit pas seulement d'avoir des emplois à offrir pour ramener ou garder les jeunes dans leur région natale. D'autres facettes de la réalité régionale sont aussi à considérer.

Ce texte propose un survol des préoccupations des jeunes en s'inspirant des résultats d'une consultation auprès de jeunes confrontés au problème d'exode. Dans un premier temps, il sera brièvement question de la démarche du Conseil. Dans un deuxième temps, il s'agira d'exposer quelques facteurs d'exode pour les jeunes. Ce qui devra nous permettre d'aborder, dans un troisième temps, les pistes de solutions proposées par les jeunes. Cela contribuera, souhaitons-le, à alimenter votre réflexion mais aussi à faire bouger les choses dans l'intérêt des jeunes et des régions. Car les jeunes rencontrés sont nombreux à penser que lorsqu'il est question des jeunes, on demeure bien souvent au niveau du «discours».

## PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

La préoccupation du Conseil permanent de la jeunesse pour la question de l'exode des jeunes des régions périphériques se situe dans la foulée des travaux qu'il a déjà menés, notamment sur l'insertion professionnelle et sur la pauvreté des jeunes<sup>2</sup>. Cette préoccupation est également partagée par plusieurs des nouveaux membres du Conseil élus l'hiver dernier et qui sont originaires de régions aux prises avec des problèmes d'exode.

La volonté de pousser plus loin les réflexions et d'approfondir certains aspects, comme par exemple celui de la représentation des

---

2 Voir entre autres:

*Dites à tout le monde qu'on existe...* Avis sur la pauvreté des jeunes, 1993.

*La clef de la formation professionnelle offerte en milieu scolaire*, 1990.

*Les couleurs de la jeunesse... noir sur blanc*. Rapport des audiences publiques sur la jeunesse, 1989.



jeunes sur les nouvelles structures de développement régional, est donc présente au moment où le Conseil entreprend au printemps l'élaboration de son plan d'action.

C'est à cette étape que le Conseil se voit confier par le Premier ministre et ministre responsable de la jeunesse, M. Daniel Johnson, le mandat d'étudier le phénomène de l'exode en s'appuyant sur une consultation auprès de jeunes. Les résultats de cette consultation seront la toile de fond de l'avis que le Conseil entend publier sur cette question, à la fin du printemps 1995.

C'est au moyen de «focus group» que le Conseil choisit alors de procéder pour connaître les perceptions des jeunes sur cette question. Des rencontres d'une journée se tiennent à l'automne 1994 dans sept MRC, dispersées sur le territoire québécois: Avignon en Gaspésie; Matane au Bas-Saint-Laurent; L'Islet dans Chaudière-Appalaches; Haute-Côte-Nord sur la Côte-Nord; Asbestos en Estrie; Matawinie dans Lanaudière et Pontiac dans l'Outaouais. Des rencontres ont lieu aussi à Montréal et à Québec, dans le but de rejoindre également des jeunes qui ont quitté leur région pour vivre dans un grand centre urbain<sup>3</sup>.

Au cours de ces journées, le Conseil souhaite atteindre trois objectifs principaux:

- 1) avoir un portrait de différentes perceptions de jeunes face à la vie dans leur région, et ce, à partir des expériences ou des réalités de chacun des participants et participantes;
- 2) pouvoir nuancer la perception de l'exode par les jeunes et dégager un éventail de perceptions sur la gravité relative de l'exode et de ses conséquences, selon le point de vue où l'on se place;

---

3 Il faut noter au passage la précieuse collaboration d'organismes et de personnes des milieux visités sans qui la tenue de ces rencontres aurait été hasardeuse, tant sur le plan de l'organisation que sur celui de la constitution des «focus group».

- 3) pouvoir dégager, en postulant que l'exode est un problème qu'on peut résorber, quelles sont les solutions à mettre de l'avant pour ralentir l'exode, attirer ou retenir les jeunes dans les régions.

Pour y arriver, chaque rencontre est structurée en trois blocs de discussion. Le premier bloc propose aux jeunes de présenter leur situation personnelle et leur itinéraire depuis leur enfance. Le deuxième vise à explorer les causes et les conséquences perçues par les jeunes de ce mouvement d'exode de leur région vers les grands centres, de manière à cerner leur degré de conscience du phénomène. Enfin, le troisième veut permettre aux jeunes d'exprimer quelles sont les conditions à mettre en place pour retenir ou ramener davantage de jeunes dans leur région et ainsi d'ébaucher des solutions propres à concrétiser ces conditions.

Au terme de cette étude, le Conseil a donc rencontré 100 jeunes (57 femmes et 43 hommes), soit en moyenne 11 participants et participantes par rencontre. À 80%, les jeunes rencontrés étaient âgés de 18 à 30 ans et pour environ 20%, de 15 à 18 ans. La composition des «focus group» se voulait diversifiée, non seulement sur le plan de l'âge et du sexe, mais aussi sur le plan du statut socio-économique des jeunes, de leur secteur d'activité, de leur état matrimonial, de leur scolarité et de leur implication dans la communauté. Cette diversité a été relativement respectée. Étudiants, travailleurs dans plusieurs domaines, chômeurs, entrepreneurs, agriculteurs, décrocheurs, diplômés du secondaire, universitaire, conseillers municipaux, etc. se sont retrouvés à nos tables. Il a été plus difficile de rejoindre des jeunes parents et des diplômés du collégial. Un effort a également été fait pour inviter des jeunes anglophones et des jeunes autochtones lorsque le contexte régional s'y prêtait.

Parmi les régions visitées, le choix des MRC hôtesse s'est fait selon des critères assez larges. Évidemment, la problématique de l'exode devait être présente dans la MRC. Il s'agissait également de MRC défavorisées sur le plan du développement économique, critère souvent associé au déclin démographique. Nous avons aussi tenté de répartir les rencontres dans plusieurs coins du Québec, accessibles en voiture dans un temps raisonnable, pour des raisons budgétaires. Pour ces mêmes raisons, il ne pouvait être question de

tenir plus de sept rencontres en région. Enfin, nous avons voulu choisir des profils différents d'une MRC à l'autre: ville mono-industrielle en déclin, région agricole et forestière, présence d'un cégep, MRC défavorisée dans une région en croissance, etc. La présence d'une personne-ressource ou d'un organisme intéressé à la question de l'exode pouvait aussi être considérée.

## **FACTEURS D'EXODE**

«Ce qui me ferait revenir chez nous: d'abord, sentir qu'on a besoin de moi, sentir qu'il y aurait des possibilités d'action dans mon milieu, et bien sûr des possibilités d'emplois», confie une jeune participante travaillant à Montréal et y résidant depuis qu'elle a choisi de poursuivre ses études universitaires. Cette jeune femme ne tarit pas d'éloges pour son coin de pays natal, en pleine campagne, mais pourtant ne peut se résoudre à retourner s'y installer. Elle invoque d'abord les difficultés d'y exercer son métier dans l'industrie de la mode, mais admet au cours de la discussion que ce n'est peut-être pas la raison première. Comme beaucoup de jeunes rencontrés, c'est aussi le manque de dynamisme qu'elle perçoit de son milieu qui freine chez elle toute velléité de retour.

Ce résumé du témoignage de Sonia, à la rencontre de Montréal, pourrait s'appliquer à plusieurs jeunes rencontrés par le Conseil. Il évoque à lui seul au moins trois facteurs importants d'exode pour les jeunes:

- 1) la nécessité de quitter leur milieu pour poursuivre des études;
- 2) la difficulté de trouver un emploi dans leur région;
- 3) la perception du manque de dynamisme de leur milieu par les jeunes.

## **Poursuivre ses études**

Pour les jeunes des régions rurales ou éloignées des grands centres, le premier pas vers l'exode, ce sont les études. En effet, pour eux,

poursuivre des études supérieures signifie quitter un jour ou l'autre son patelin et même sa région. Admettant qu'il est difficile de faire autrement, les jeunes s'interrogent par contre sur certaines situations qui, selon eux, ont des effets sur l'exode.

Comment se fait-il, par exemple, qu'on n'offre pas une formation professionnelle secondaire ou collégiale davantage collée à l'économie de leur région? Comment se fait-il qu'avec les nouvelles technologies informatiques, la formation à distance ne soit pas plus accessible? Pourquoi des ententes entre municipalités, commissions scolaires, cégeps et universités pour offrir des formules souples de formation de niveau supérieur ne sont-elles pas plus développées? On cite aussi des exemples de «batailles de clocher» qui font en sorte de reporter de plusieurs années l'implantation d'un point de service de cégep dans certaines régions.

Les critiques en matière d'orientation scolaire et professionnelle sont virulentes. On comprend mal que les services à la disposition des élèves du secondaire soient si déconnectés de la réalité régionale. Quitter sa région, c'est dans l'ordre des choses pour les jeunes, on en fait le choix, consciemment ou inconsciemment, très tôt à l'adolescence, à l'école secondaire. De l'avis des jeunes, la possibilité de travailler chez-eux après leurs études, même à l'extérieur, ne leur est jamais «vendue» à l'école, au moment de faire leur choix professionnel. L'information sur les métiers qui offriraient une chance de travailler dans sa région, peu importe le niveau scolaire qu'ils exigent, n'est pas efficace ou est carrément inexistante. La formation professionnelle est encore dévalorisée, sans compter qu'elle est limitée depuis les rationalisations opérées dans les années 1980. Ce qui a un effet, non seulement sur la rétention des jeunes dans la région, mais aussi sur les qualifications des jeunes qui resteront.

Plus encore, les valeurs véhiculées par le système scolaire, notamment dans le programme «Éducation au choix de carrière», contribuent à maintenir chez les jeunes l'idée que la réussite professionnelle est associée à la ville, à la mobilité géographique, et non pas à la contribution au développement social et économique des régions. D'ailleurs, les jeunes avouent qu'ils connaissent très mal

les possibilités qu'offrent leur région, son potentiel, son histoire, sa culture, etc.

Ajoutons à cela le sentiment souvent répandu dans l'environnement immédiat des jeunes (parents, amis, communauté) que la région n'a rien à leur offrir: «Y'a pas d'emplois ici!» Tout incite donc les jeunes à aller étudier à l'extérieur et à ne pas revenir après leurs études.

### **L'emploi dans les régions**

Si les études à l'extérieur sont un premier facteur d'exode, la capacité de retenir ou de ramener les jeunes dans leur région est toutefois fortement réduite par la situation économique de nombreuses localités québécoises où persistent un sous-développement économique et un taux de chômage et d'inactivité très élevé. Le manque d'emplois dans les régions est donc au coeur de la problématique de l'exode. Le scénario est simple: les jeunes aux aspirations scolaires et professionnelles plus élevées quittent la région pour étudier au cégep ou à l'université ou dans un secteur de formation professionnelle secondaire et ne reviennent pas, faute d'emplois à leur mesure. Ils laissent derrière eux d'autres jeunes moins scolarisés, moins qualifiés, qui connaissent souvent des difficultés importantes d'insertion sur le marché du travail.

Le Conseil a pu vérifier ce diagnostic que les écrits sur l'exode et sur le développement régional font ressortir et que les régions constatent également. En effet, les jeunes décrocheurs, comme ceux et celles qui n'aspirent pas à des études supérieures, sont en général plus positifs face à la vie dans leur région. Plusieurs pensent qu'en ville leur situation d'emploi ne serait pas meilleure et qu'ils peuvent mieux s'en tirer dans leur milieu, notamment parce que le coût de la vie est moins élevé. «Ici ou en ville, c'est pareil: les «jobines», le chômage, le BS!». La situation des filles peu scolarisées semble par contre plus problématique, les emplois exigeant peu de qualifications sont plus rares pour elles.

De leur côté, les jeunes qui poursuivent ou ont terminé des études postsecondaires sont plus tièdes face à la possibilité de se trouver un

emploi dans leur région. Ils pensent en général que leurs perspectives d'emploi sont meilleures dans les grands centres. Par contre, ils affirment aussi être très mobiles et très ouverts à aller s'installer dans une autre région que la leur s'ils y trouvent un emploi.

Les uns comme les autres se sentent toutefois exclus du marché du travail régional. Ils estiment que peu de choses sont faites pour les aider à l'intégrer et pour créer des emplois dans la région. Même s'ils peuvent expliquer en partie cette situation par la conjoncture économique régionale, les jeunes sont néanmoins sceptiques face à certains choix économiques et politiques.

Ainsi, les jeunes dénoncent des pratiques comme celles des entreprises ou institutions qui ne favorisent pas l'engagement de personnels spécialisés originaires de la région. Selon les jeunes, cela ne permet pas aux jeunes diplômés intéressés de revenir dans leur région. Cela ne sert pas toujours non plus la région. Très souvent, ces personnes ne développent pas d'attachement à la région et s'en retournent dès qu'elles le peuvent, après avoir pris de l'expérience ou au premier revers de situation.

On pense également que les liens entre les régions et les jeunes qui vivent à l'extérieur ne sont pas assez soutenus. Il est difficile pour les jeunes d'être informés des postes offerts dans leur région. Ils ont souvent perdu le contact, surtout s'ils ne sont pas revenus travailler l'été ou les fins de semaine pendant leurs études. Les employeurs ne sont pas non plus au courant du bassin de jeunes originaires de la région susceptibles de combler leurs attentes.

Le soutien à la création d'entreprises fait encore cruellement défaut selon les jeunes. La sensibilisation et la valorisation de l'entrepreneuriat auprès des jeunes comme moyen de créer des emplois et de demeurer dans sa région n'est pas suffisante. Une directrice d'un Service d'aide aux jeunes entrepreneurs soutient d'ailleurs avoir peu de collaboration de la commission scolaire dans ce sens. Son projet de faire des conférences le midi dans les écoles secondaires de son territoire a été refusé. «On a préféré les Forces armées canadiennes» constate-t-elle ironiquement.

Malgré les programmes de soutien en vigueur, les jeunes qui choisissent l'aventure de créer leur entreprise en ont long à dire des programmes compliqués, éparpillés, mal adaptés aux petits projets d'entreprise, aux réalités régionales. Question de financement, on déplore le manque de soutien de la communauté, le peu d'engagement des municipalités ou la méfiance des institutions bancaires face aux projets des jeunes. L'accès au capital de risque et aux garanties de prêts est donc encore difficile. On rappelle que beaucoup de jeunes des régions ont déjà des dettes, ayant dû étudier à l'extérieur.

Enfin, les jeunes ont souligné l'insuffisance des ressources d'aide au démarrage et de suivi des jeunes entreprises que ce soit, par exemple, en termes de soutien technique, de parrainage ou de mise en commun de services. Il y a bien les Services d'aide aux jeunes entrepreneurs (SAJE), mais ils ne sont pas nécessairement connus des jeunes. D'ailleurs, on nous a souligné que certains ne font presque pas de promotion de leurs services, n'ayant pas le personnel pour répondre à la demande que cela pourrait susciter. Bien que débordés, les SAJE n'ont même pas pu échapper à une coupure de 10% de leur subvention annuelle.

Pour les jeunes, la création d'emplois passe par l'engagement de la collectivité et la concertation. C'est pourquoi on dénonce l'esprit de clocher qui caractérise trop de municipalités et compromet le développement économique régional. On déplore aussi la mentalité de dépendance à l'État qui s'est installée depuis des décennies dans certaines régions et dont les conséquences sont lourdes pour le développement. Cela entretient la précarité des emplois et tue à petit feu la capacité entrepreneuriale d'une collectivité.

Ceux et celles qui se sont frottés à la politique locale, au développement d'une entreprise ou à la défense de projets de développement pour les jeunes sont particulièrement critiques. «Il y a une différence profonde de vision du développement; les élus voient à court terme, travaillent à conserver les acquis. Certains ne sont pas beaucoup scolarisés, n'ont pas beaucoup sorti de la région et sont malheureusement fermés aux idées nouvelles. Ils n'ont pas de vision sur l'avenir des jeunes. C'est difficile de faire passer notre point de vue», nous dit un jeune entrepreneur engagé en politique municipale. «Ils nous trouvent menaçants avec nos idées nouvelles, nos

diplômes, nos projets qui coûtent toujours trop chers, selon eux», constate un autre jeune.

### **Dynamisme et intérêt pour les jeunes**

En filigrane de ces constats sur l'éducation et l'emploi, se dégage aussi chez les jeunes, une perception assez négative du dynamisme de leur région et de l'intérêt porté aux jeunes dans les localités en déclin démographique.

Les jeunes savent bien qu'ils ne font pas le poids politique. C'est encore difficile de s'impliquer et de se faire reconnaître dans leur milieu. «Ça a pris huit ans de bénévolat dans plusieurs organismes avant qu'on me prenne au sérieux», raconte une jeune femme résolue à rester dans son village.

On ressent beaucoup de méfiance à l'égard des jeunes. Ils ne retrouvent pas beaucoup de soutien aux projets qu'ils proposent. Avec le vieillissement de la population, les communautés ont tendance à supporter beaucoup les plus âgés. Les jeunes ont vraiment parfois le sentiment que «tout va à l'âge d'or». Les projets pour les jeunes sont plus difficiles à faire passer. «Une maison de jeunes, une garderie, un parc, des loisirs, ça dérange, ça coûte trop cher!».

Les jeunes ont le sentiment qu'ils ne sont pas souvent consultés dans leur milieu sur leurs besoins, qu'ils soient adolescents ou plus âgés. Plusieurs soulignent d'ailleurs que les plus de 18 ans sont encore moins bien desservis que les 12-18 en matière de services culturels, de loisir, de lieu de rencontre, de transport, de soutien aux jeunes familles, etc.

Le pessimisme généralisé des générations précédentes face à l'avenir constaté par les jeunes pèse lourd pour plusieurs. C'est difficile de faire bouger les choses. Il persiste une mentalité défaitiste qui décourage l'initiative chez les jeunes aussi: «Essaie rien, ça marchera pas ici».

Plusieurs jeunes rencontrés ont donc une image négative de leur région, une image qui, selon eux, est réfléchie par la région elle-



même, leur famille, le système scolaire et aussi par les médias nationaux. Ils estiment en effet que ces derniers renvoient une image très peu réaliste des régions, souvent passéiste et ignorant de la réalité régionale, contribuant ainsi à idéaliser beaucoup la vie dans les grands centres.

## DES SOLUTIONS

Malgré ce portrait très critique tracé par les jeunes, le Conseil constate néanmoins qu'une majorité d'entre eux restent très attachés à leur région. Partout, nous avons rencontré des jeunes désireux de rester ou de revenir dans leur région, mais qui considèrent qu'ils n'ont pas vraiment le choix dans le contexte actuel. Nous avons aussi rencontré des jeunes qui veulent quitter dès qu'ils le pourront ou qui ne veulent pas du tout revenir, d'autres qui ne quitteraient pour rien au monde leur région. Parce qu'au delà de ces facteurs d'exode, la décision de quitter ou non, de revenir ou non, relève encore de raisons personnelles au bout du compte.

Les jeunes sont conscients du problème de l'exode pour l'avenir des régions. Ils admettent que les solutions ne sont pas faciles à trouver pour ralentir ce mouvement. À l'analyse, on constate d'abord que les avenues proposées par les jeunes comportent des préalables. On peut les résumer ainsi: être consultés, être écoutés et être impliqués.

Pour retenir des jeunes en région, il y a ceux et celles qui pensent que le système scolaire a sa part à faire. Voici les pistes proposées:

- ◇ améliorer les services d'orientation scolaire, notamment en informant davantage les jeunes sur les métiers utiles à la région et qui offrent des possibilités de carrière et en valorisant davantage la formation professionnelle au secondaire;
- ◇ améliorer l'offre de formation professionnelle au secondaire et au collégial s'il y a lieu, en lien avec les besoins de main-d'oeuvre de la région;
- ◇ développer davantage la formation à distance en exploitant tout le potentiel des technologies informatiques;

- ◇ permettre aux jeunes inscrits dans des institutions supérieures de grands centres de faire des stages dans leur région;
- ◇ développer davantage les ententes entre cégeps, universités et commissions scolaires dans le but d'offrir quelques programmes de formation supérieure dans les MRC sans institution post-secondaire;
- ◇ améliorer la promotion des institutions régionales postsecondaires auprès des jeunes de leur région.

Enfin, pour développer l'intérêt des jeunes pour leur région, on pense qu'il serait pertinent d'intégrer davantage des notions d'histoire, de géographie, d'économie régionale à l'intérieur du cheminement scolaire.

En matière d'emploi, le défi de l'intégration des jeunes se situe à deux niveaux. D'une part, les régions ont à se concentrer sur l'amélioration des qualifications des jeunes en difficulté. D'autre part, elles doivent aussi être en mesure d'absorber un plus grand nombre de jeunes plus spécialisés qui se sont formés à l'extérieur. Pour y arriver, les jeunes pensent qu'il faut d'abord une mobilisation des décideurs locaux et régionaux en faveur d'un développement économique misant sur la diversification de l'économie régionale et qui favorise l'insertion des jeunes.

Les jeunes souhaitent voir se réaliser des projets comme des banques d'emplois, un bulletin de liaison et un recensement des jeunes qui ont quitté la région dans le but de les informer du marché du travail régional et des postes offerts. Ils proposent également de mettre sur pied une banque ou un bottin destinés aux entreprises de la région et qui regroupent les profils des jeunes intéressés à revenir dans la région. Certains souhaitent même que des mesures incitatives soient mises en place pour favoriser l'engagement de personnel de la région dans les entreprises. Pour favoriser le maintien des contacts avec leur région, les jeunes pensent qu'il faut aussi promouvoir les emplois d'été dans leur région.

Le soutien à la création d'entreprises doit être également plus soutenu. Les jeunes réclament un guichet unique pour les programmes.

Ils souhaitent également que les municipalités s'engagent davantage en offrant, par exemple, des rabais de taxes aux jeunes entreprises, des garanties de prêts, ou en mettant sur pied un comité de parrainage sur les principes d'incubateur d'entreprises et de mise en commun de services. Les institutions bancaires doivent aussi s'impliquer davantage.

En matière de loisirs et de services aux jeunes, on suggère la mise en place de comité aviseur jeunesse dans les municipalités qui verrait, entre autres, à améliorer l'offre d'activités et de services en fonction des besoins des jeunes de tous âges. Dans ce sens, les jeunes réclament un meilleur soutien à leurs projets communautaires de la part de la communauté. C'est ainsi qu'on parle de parrainage, de rapprochement intergénérationnel. On pense que c'est aussi en favorisant et en suscitant l'engagement des jeunes dans leur milieu dès leur jeune âge qu'on pourra développer leur sentiment d'appartenance et le goût de rester ou de revenir.

Enfin, la population et les décideurs doivent aussi être davantage sensibilisés au phénomène de l'exode et de ses conséquences. Pour susciter des actions, on suggère de tenir des colloques, des journées de consultation avec les jeunes.

Plus encore, les jeunes veulent être associés davantage aux prises de décision locales et régionales. Mais les portes ne sont pas toujours grandes ouvertes.

Les jeunes souhaitent qu'on les sollicite et qu'on les encourage à le faire.

## EN CONCLUSION

Le phénomène de l'exode est très lié à la création d'emplois et au développement économique régional, mais aussi beaucoup à l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement social des jeunes. Plusieurs jeunes ont souligné l'importance pour les régions de détenir davantage de leviers économiques et politiques afin de mieux orienter son développement. Ce qui place la question de l'exode des

jeunes et de leur intégration sociale et professionnelle au coeur du débat sur la décentralisation des pouvoirs au Québec.

## LA LUTTE À L'EXCLUSION: UN PROJET DE SOCIÉTÉ

André JOYAL  
Université du Québec à Trois-Rivières

Les pauvres ont un nouveau nom, on les appelle les exclus. Partout dans les économies occidentales se font de plus en plus nombreux ceux qui se retrouvent du côté le moins favorable de la clôture. Victimes de la permutation économique en cours, ils sont devenus des chômeurs d'une durée qui ne cesse de s'allonger, à la suite par exemple de la fermeture de l'usine qui les a toujours fait vivre. D'autres n'ont même pas eu la possibilité d'oeuvrer sur une base régulière au sein de ces mêmes usines. Enfin, il y a les jeunes, souvent enfants de ces deux catégories de travailleurs, très insuffisamment armés pour affronter les exigences de plus en plus élevées du marché du travail. Pour les uns comme pour les autres, la dépendance au simple jeu du mécanisme du marché prend la forme d'une condamnation à la marginalité. Alors que faire? Si les grandes politiques macroéconomiques sont de moins en moins efficaces, sur quelles épaules doit reposer, du moins en partie, la responsabilité des efforts en vue d'insérer ceux que l'usage désigne également comme étant les laissés-pour-compte de la société? Dans quelle mesure les collectivités locales peuvent-elles prendre le relais que leur proposent les paliers politiques supérieurs, de plus en plus conscients de leur inefficacité?

Parmi les échos qui se font de plus en plus entendre, on trouve des propositions allant dans le sens d'emplois de types différents de ceux auxquels les secteurs public et privé nous ont habitués depuis de nombreuses décennies. On parle, pour employer une expression consacrée, d'emplois d'utilité collective. Le récent ouvrage d'Yvon Leclerc, *Battre le chômage*<sup>1</sup>, auquel nous nous référons plus loin, illustre bien cet effort de réflexion en vue de bien faire reconnaître que rien ne sera plus comme avant et que l'imagination doit enfin

---

1 Sillery, éditions du Septentrion, 1994.

prendre le pouvoir comme le souhaitaient les étudiants parisiens, pour d'autres raisons, en mai 1968.

Mais l'allusion à des «emplois différents» suscite la très forte méfiance, pour ne pas dire la vive opposition de ceux qui aspirent toujours à voir se créer par dizaines, voire par centaines de milliers de «véritables emplois» communément appelées «vraies jobs». À l'évidence, au lieu de faire appel au secteur associatif comme il en est question ici, il serait nettement préférable de créer de «vraies jobs», comme c'est le cas aujourd'hui dans l'Asie du sud-est ou sous d'autres cieux tiers-mondistes. Mais comment? Est-il vraiment réaliste d'imaginer la «fonctionnarisation» de milliers d'emplois comme ceux offerts par les corporations intermédiaires de travail, avec des conventions collectives blindées mur à mur?

Car il faudra toujours se rappeler que ces emplois d'utilité collective risquent d'officialiser la marginalisation. En effet, l'insertion au sein du marché régulier du travail, suite à une telle expérience, est loin d'être assurée pour un grand nombre de travailleurs. Mais à tout le moins, s'il est vrai que l'individu se valorise par son travail, les emplois d'utilité collective offrent ici un occasion de faire oeuvre utile, tout en bénéficiant de conditions de travail qu'auraient bien aimé avoir les travailleurs des anciennes «shops» de textile qui couvraient le territoire du Québec encore au début des années 60.

Le colloque annuel de l'Association d'économie politique, qui a eu lieu à l'UQAM à la mi-octobre 1994, avait pour thème: *Contre l'exclusion: repenser l'économie*. Plusieurs orateurs ont reconnu que la société moderne est devenue depuis peu une société post-salariale. C'est un constat qui oblige à regarder dans d'autres directions que celle qui s'appuie sur l'espoir que les économies nationales soient en mesure de fournir à l'immense majorité des citoyens des emplois bien rémunérés et de durée indéterminée. Et, en présence de très nombreux individus dépourvus de qualifications professionnelles, le recours à des emplois d'utilité collective a été, bien sûr, évoqué<sup>2</sup>, avec la mise en garde que ces emplois ne

---

2 De même qu'au colloque organisé à la mi-mars par les périodiques *Nouvelles Pratiques Sociales, Coopératives et Développement et Convergences*, (UQAM).

prennent pas la forme d'emplois forcés sous la gouverne des municipalités, un peu à la façon de ce qui se faisait en Europe au siècle passé. C'est ici que le secteur associatif peut jouer un rôle de premier plan, comme les passages suivants vont tenter de le démontrer à l'aide d'exemples d'ici et d'ailleurs<sup>3</sup>.

## LA CONTRIBUTION DU TIERS-SECTEUR

L'expression «tiers ou troisième secteur», comme on le devine bien, établit une distinction par rapport à un premier et à un deuxième secteur – peu importe lequel est premier et lequel est deuxième – que représentent le privé et le public. L'un et l'autre ne parvenant pas à faciliter la réalisation des rêves suscités par la croissance des années d'après-guerre, certains en sont arrivés à considérer l'apport possible d'activités appuyées sur une logique différente. Évidemment, parmi la véritable macédoine que représente le secteur associatif, des activités sont plus porteuses d'espoir que celles consistant à collectionner les papillons ou les rutilantes voitures américaines des années 50. C'est aux regroupements, structurés ou pas, visant à procurer des emplois ou à satisfaire les besoins de tous les jours, que l'on se réfère ici. La nécessité étant la mère de l'invention, des gens s'entraident en développant des liens de solidarité pour se nourrir, se loger, se vêtir, se transporter, se distraire, éduquer les enfants dans des quartiers populaires et dans les villages. C'est ça le tiers-secteur. Un tiers-secteur qui peut-être non marchand, c'est-à-dire sans vente de produits et de services et un tiers-secteur qui **peut adopter un caractère marchand**.

En effet, la persistance du taux élevé de chômage va inciter diverses catégories d'organismes sans but lucratif à se donner une vocation marchande. Habités de travailler en groupe en fonction d'une finalité donnée, dans les domaines de l'éducation populaire, de la protection de l'environnement, de l'aide aux personnes handicapées, du logement social, de l'alimentation biologique, par exemple, des

---

3 Des éléments de ces passages proviennent des articles suivants: «Le tiers-secteur: limites et possibilités», *L'Agora*, 1,9; «Le recours à des emplois différents», *L'Agora*, 2,2; «Un livre d'Yvon Leclerc: un commentaire», *L'Agora*, 2,5; Pour en finir avec la pauvreté, *L'Action Nationale*, sept. 1994. Citations incomplètes

gens vont décider de mettre à profit leur expérience afin de créer des emplois tout en poursuivant leur finalité première. Dès lors, assiste-t-on à l'avènement d'une «autre économie» et, si oui, quelle forme et quelle place peut-elle prendre?

En économie, la faiblesse d'un agent économique (l'État ou l'entreprise privée) suscite inévitablement les réactions compensatrices d'un autre. Mais l'on ne tarde pas à constater que, tout en étant interdépendant, l'interrelation des uns et des autres est incontournable. Les gouvernements font appel au secteur privé pour créer des emplois et vice versa. Le tiers-secteur n'échappe pas à cette tendance et c'est normal, dans la mesure où l'on évite des situations de trop grande dépendance. Ainsi, dans tous les pays occidentaux – mis à part les États-Unis et la Grande-Bretagne où le néo-conservatisme régnait en maître – des programmes de création d'emplois vont se développer autour du secteur associatif.

Pour le Canada, en fait, ce n'est pas un phénomène nouveau. Le gouvernement canadien s'est déjà affiché comme pionnier en la matière au début des années 70 par l'instauration du programme, pourtant tant décrié par les uns et les autres, appelé «Initiative locale». Oui, les fameux «PIL» qui feront écrire au journal *Le Monde* un article élogieux, en 1972, chapeauté du titre: «Le Canada fait travailler ses chômeurs». Comme quoi l'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin, même si la France jouissait alors du plein-emploi. Cette expérience canadienne va inspirer le gouvernement français à lancer un programme d'emplois d'initiative locale ou d'utilité collective (on change les appellations, parfois, pour faire bonne impression). Toujours à la même époque, l'OCDE entreprend son programme d'études sur les initiatives locales de création d'emplois (ILE). Tous les espoirs sont permis. On n'hésite pas à évoquer les possibilités de **vivre et de travailler autrement**.

Au Québec, un tiers-secteur marchand entre dans le jeu, impliquant, entre autres, des organismes populaires tels que garderies, médias communautaires, organismes d'information, ou encore coopératives de logement, coopératives de travail, centres de travail adapté, entreprises de récupération, fermes biologiques, magasins d'alimentation naturelle, bases de plein-air, etc. Il s'agit d'entreprises d'un type nouveau, pourvues d'une finalité à la fois sociale et



économique. Plus souvent qu'autrement, chez nous comme en France, les subventions offertes par les divers paliers gouvernementaux, en fonction de politiques sectorielles (récupération, services de garde, personnes handicapées), servaient de rampe de lancement.

L'expérience du tiers-secteur-marchand québécois démontre qu'il importe de se prémunir contre une trop grande dépendance envers le soutien financier d'origine gouvernementale. «Donner une subvention à un organisme populaire, c'est le meilleur moyen de le tuer à petit feu», avait affirmé un spécialiste français de passage au Québec il y a une dizaine d'années. À la même époque, un prêtre ouvrier de Shawinigan, sur la base de l'expérience des «PIL», ne voyait dans ce type de programmes gouvernementaux rien d'autre qu'un moyen de récupération. «Faites un regroupement de personnes dans un sous-sol d'église afin de réfléchir sur des moyens d'action et vous allez voir arriver un gars du gouvernement ou le député pour proposer une assistance financière, à la condition que l'on accepte ses exigences. Beaucoup ont perdu tous leurs espoirs envers l'action collective après être tombés dans le panneau», soutient alors ce militant qui, à sa façon, poursuit toujours son action à l'intérieur d'un groupe populaire.

#### LE TIERS-SECTEUR: UN AGENT D'INTÉGRATION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

Au début des années 80, l'importance grandissante du tiers-secteur soulevait le problème de la coexistence ou de la juxtaposition à l'intérieur du système socio-économique de deux composantes dotées d'une logique différente: le secteur privé et le secteur associatif. La mini-reprise économique de la fin de la dernière décennie a presque donné raison à ceux qui ne voyaient dans le tiers-secteur rien d'autre que la cinquième roue du grand char économique. Cependant, quelques années plus tard, on reconnaît que la croissance économique ne s'accompagne plus d'un taux de création d'emplois suffisant pour répondre aux besoins de l'ensemble des demandeurs d'emplois. Rien n'étant plus comme avant, l'heure de ceux qui n'ont pas cessé de croire aux possibilités du tiers-secteur vient peut-être de sonner.

D'une part, le **tiers-secteur non marchand** devrait prendre une plus grande importance afin d'aider les gens dépourvus d'un revenu les privant de l'accès à ce que l'on désignait au début des années 60 comme étant l'*American way of life*. Des activités d'entraide structurées ou pas, à la faveur d'un esprit de quartier ou de village, permettront de répondre à certains besoins de la vie courante sans prendre la forme d'ouvroirs dans les sous-sols d'église ou de soupes populaires. D'autre part, un peu à l'image de ce qui se fait en France avec les associations intermédiaires, le **tiers-secteur marchand**, cette fois, devrait jouer un rôle compensateur des faiblesses ou des incapacités des deux autres grands secteurs de l'économie. Plutôt que de soutenir financièrement l'inactivité, l'État sera appelé à appuyer les initiatives locales à travers des associations en mesure de créer de l'emploi par la fourniture de biens et services utiles.

Comment faire pour que des jeunes sans formation professionnelle évitent d'atteindre la trentaine sans avoir eu la chance de toucher un revenu régulier en retour de leur travail? Était-ce une tentative de réponse à cette double interrogation qu'avaient en tête, au printemps 1993, les représentants de la petite ville de Val-des-Monts dans l'Outaouais, en proposant que les municipalités embauchent des bénéficiaires de l'assistance sociale?

## DES EXPÉRIENCES VARIÉES DANS D'AUTRES PAYS

Pour tenter de répondre à cette question examinons tout d'abord l'expérience danoise qui mérite considération afin d'en tirer un enseignement utile.

Il a vingt ans, il s'appelle Jens et habite Frederikshavn, un port de pêche du nord du Danemark. Son travail consiste à ramasser des papiers jetés sur la chaussée. Étant en parfaite santé, grand et fort, on ne lui a pas laissé le choix.

C'était accepter ce travail que j'aime après tout – car c'est un travail au grand air – ou vivre de la mendicité, car la municipalité refuse de payer les allocations d'assistance sans rien recevoir en échange. Au fond, je ne regrette pas

qu'on m'ait contraint à travailler, à être ponctuel, à assumer la tâche qui m'a été confiée. Je me sens mieux dans ma peau, rien qu'à l'idée d'être utile à la société, de garder ma ville propre, c'est réconfortant n'est-ce pas?<sup>4</sup>

Combien de Steves, de Sébastiens et autres Jean-François québécois du même âge et dans la même situation, pourraient tenir un langage similaire si on leur offrait la même possibilité?

Comme au Québec, les chômeurs danois représentent 12,5% de la main-d'oeuvre active. C'est dire que les «vraies jobs» se font plutôt rares, surtout pour les personnes les moins qualifiées. À Frederikshavn, comme dans beaucoup de nos villes moyennes, près de 20% de la population active est privée d'un emploi régulier. «Nous avons exigé que les assistés soient actifs, faute de quoi ils ne pourraient bénéficier d'aucun soutien de notre part. Et nos exigences ne se discutent pas. Il est normal que nous nous attendions à ce qu'ils fassent des efforts en retour de l'argent qu'on leur donne, pour leur propre bien d'ailleurs. Frederikshavn a perdu 700 assistés et s'est enrichie de 700 nouveaux collaborateurs heureux», de signaler une consultante de l'Agence pour l'emploi, le bureau d'aide sociale et du congé-maladie<sup>5</sup>. Grâce à l'audace et à l'imagination, cette municipalité de 35 000 habitants a mis en route une douzaine de chantiers impliquant surtout des jeunes chômeurs chroniques qui, autrement, seraient complètement désœuvrés et éventuellement perdus à jamais pour une éventuelle «vraie job».

Après le Danemark, c'est maintenant la Suède qui s'engage dans une voie similaire. Oui, la Suède, ce pays si souvent monté en épingle par ceux qui croient possible le retour au plein-emploi des belles années d'après-guerre, est obligé à son tour de recourir aux emplois d'utilité collective. Et c'est le *Nouvel Observateur*, toujours associé à une sensibilité de gauche, qui en fait part avec un titre bien évocateur: «Suède: les devoirs des chômeurs»<sup>6</sup>. Peut-il en être autrement? Ces cinq dernières années, le nombre de chômeurs dans ce pays a quadruplé. Avec pour conséquence que 13% de la

---

4 Des chômeurs danois bien employés, *Le Monde*, samedi 5 mars 1994, p. 7.

5 *Ibidem*.

6 Semaine du 19 février 1995, pp. 20-21.

population active se trouve sans emploi, un taux qui nous est bien familier. En conséquence, le gouvernement suédois oblige les chômeurs de longue durée à accepter un travail d'utilité collective ou une formation. Cette fois, c'est d'un certain Benjt, âgé de 46 ans, dont il s'agit. Licencié économique il y a trois ans, après avoir vivoté grâce à des «jobines», aujourd'hui, dans la banlieue de Stockholm et avec une trentaine d'autres chômeurs, il fabrique des porte-torchons et des saladiers en bois pour lequel il touche l'équivalent de ses anciennes allocations de chômage. «Maintenant, au moins, j'ai un endroit où aller tous les matins, je vois du monde et je garde la tête hors de l'eau». On ne lui laissait guère le choix car s'il voulait conserver ses indemnités, il devait obligatoirement accepter de s'inscrire dans un programme de réinsertion. Et c'est un économiste de la célèbre Confédération générale du Travail (LO) qui exprime en des termes non équivoques son appui en faveur de telles mesures: «C'est une façon de faire respecter les chômeurs. Il faut que le salarié qui se pointe tous les matins soit persuadé que celui qui touche des indemnités n'est pas un assisté, mais quelqu'un qui met tout en oeuvre pour retrouver un emploi». Il s'agit, dans ce cas, d'un emploi bien différent, mais le réalisme oblige à reconnaître qu'il peut en être difficilement autrement.

En France, les sociologues Bernard Eme et Jean-Louis Laville<sup>7</sup>, recourent aux expressions «économie solidaire», «entreprise solidaire» et «emplois de solidarité ou de proximité» pour se rapporter au tiers-secteur marchand. Les **associations intermédiaires**, mises en place en 1987 pour donner du travail aux chômeurs de longue durée (ceux qui, au Québec, bénéficient de l'assistance sociale), en donnent une belle illustration. Ce sont des «entreprises solidaires ou sociales» constituées autour d'une association locale qui prend la responsabilité de trouver un créneau d'activité et d'offrir des services aux entreprises ou administrations de leur collectivité.

L'objectif, au départ, était de favoriser l'insertion à plus ou moins brève échéance à l'intérieur du marché traditionnel du travail, en plus de fournir une modeste mais précieuse source de revenu. Peu

---

7 *Les services de proximité en Europe. Pour une économie solidaire*, Paris, éditions Syros, 1991.

d'associations intermédiaires atteignent ce dernier objectif, reconnaissent nos amis sociologues. Mais ils admettent qu'elles agissent à tout le moins comme des amortisseurs de la crise. En d'autres mots, il vaut mieux ainsi aider et occuper les chômeurs que de les payer à rien faire.

À la fin de 1992, ces associations à vocation marchande n'étaient pas moins de 960 à travers la France, ce qui représente un volume d'heures travaillées de 11 600 emplois à plein temps. C'est peu par rapport aux 3,2 millions de chômeurs, mais c'est peut-être là un début qui pourrait conduire plus loin. Ces emplois se concentraient sur les services de proximité tels que la garde d'enfants, les soins aux vieillards, les travaux ménagers, la réparation mécanique, l'aménagement des berges de lacs et de rivières ou l'entretien d'espaces publics, etc. Évidemment, les salaires générés s'éloignent beaucoup de ceux offerts chez nous par une grande entreprise. Mais c'est mieux que l'offre salariale (inexistante) des deux papetières de Trois-Rivières et de Matane qui ont fermé leurs portes ces dernières années...

Par ailleurs, il existe au Brésil, une «entreprise d'économie sociale» (dernière expression mise de l'avant récemment) dont l'ampleur et la réussite semblent sans équivalent au Québec ou en France. Il s'agit d'un ensemble d'activités intégrées qui donne de l'emploi à une cinquantaine de personnes dans la banlieue de Belo-Horizonte, la capitale du Minas Gerais. Ce complexe, qui comprend une ferme, une école, un dispensaire, des ateliers d'artisanat, une buanderie, se trouve sous la gouverne d'une sexagénaire des plus dynamiques qui avoue avoir tout fait pour ne pas dépendre de l'aide gouvernementale.

Chômeurs de tous âges et nouveaux pauvres, voilà les acteurs d'un phénomène social qui paralyse les sociétés modernes à la fin de ce siècle. **On ne naît pas pauvre, on le devient.** Chose certaine, ce n'est pas la reprise de la croissance économique telle qu'on la connaît qui fournira les emplois tant attendus de part et d'autre de l'Atlantique. Par rapport aux années précédentes, le produit intérieur brut, autant en France qu'au Québec, devrait connaître un taux de croissance plus élevé. Mais espérer que des effets sensibles se feront sentir sur le taux de chômage et, surtout, que les plus

démunis tireront profit de cette évolution, c'est une éventualité que nous ne pouvons, hélas, entrevoir. Même si notre société ne prend pas toutes les formes qu'avait imaginées le sociologue américain Daniel Bell, il faut bien admettre que nous sommes bel et bien entrés dans l'ère postindustrielle. **Les entreprises n'ont plus besoin d'ouvriers.** C'est ce que signale François Michelin, le PDG du fabricant de pneus du même nom: «On devrait pouvoir dire aux salariés qu'on aura de moins en moins besoin d'eux à long terme»<sup>8</sup>. Cette remarque nous rappelle l'observation d'un collègue ayant visité une papetière ultramoderne à Lisbonne opérée par une poignée d'ouvriers qui produisent l'équivalent d'une usine de Trois-Rivières. C'est dire la faiblesse des fondements sur lesquels reposent les espoirs envers la venue salvatrice d'importants investisseurs susceptibles de répondre à notre épineux problème du chômage et de son corollaire, la pauvreté. En ce qui regarde les PME, elles ne peuvent créer suffisamment d'emplois pour modifier un paysage social devenu trop familier. Il faudra donc apprendre à composer avec une situation qui, en l'absence d'innovations socio-économiques, risque fort de nous accabler encore longtemps.

## IMAGINATION DEMANDÉE

De l'imagination? Certains politiciens français n'en manquent pas. Ainsi, le controversé homme d'affaires et député des Bouches-du-Rhône, Bernard Tapie<sup>9</sup> (mouvement des radicaux de gauche) propose de rendre illégal le chômage des jeunes. Et il ne s'agirait pas d'une boutade. C'est effectivement possible, les pays communistes en ont fait la preuve. De son côté, Philippe Séguin, le président de l'Assemblée nationale, avance l'idée d'un référendum sur l'emploi. Apparemment, il ne s'agirait pas de demander tout simplement aux Français s'ils préfèrent la vertu au vice. Le débat porterait sur le prix que les Français seraient prêts à payer dans le cadre d'une éventuelle politique de plein emploi.

---

8 *Le Monde*, 18 mai 1994, dossier Initiatives, p. I.

9 On peut suivre les aventures parfois rocambolesques de ce personnage aux informations de TV5.

Une campagne référendaire a l'avantage d'offrir une occasion d'informer la population, pour autant qu'elle ne s'enferme pas à l'intérieur de certains préjugés trop fortement incrustés. En partie pour les raisons évoquées plus haut. D'autres facteurs militent en faveur de cette stratégie: la nouvelle concurrence venant de pays à main-d'oeuvre très bon marché, l'inefficacité des grandes politiques d'inspiration keynésienne, la faible marge de manoeuvre des États hyper-endettés. Une véritable politique d'emploi doit prendre la forme d'une société de pleine activité, c'est-à-dire de partage d'activité et de l'embauche à l'intérieur de **nouvelles formes d'emplois**, sur la base d'une logique différente de celle sur laquelle reposent les «vraies jobs».

Si Félix Leclerc avait raison de dire que la meilleure façon de tuer un homme est de le payer à rien faire, alors arrêtons le massacre en offrant la possibilité aux chômeurs chroniques de se rendre utiles, comme on le fait au Danemark. Le maire d'une petite ville du nord de ce pays affirme: «Il ne faut pas se faire d'illusions, ni croire qu'il y aura un jour du travail pour tous. Il n'y en aura jamais assez. Tout le monde le sait, mais personne n'ose le dire publiquement»<sup>10</sup>. Au Québec, tout le monde ne le sait pas, mais certains osent le dire... au risque de voir leur grand panache du mérite de la défense des plus démunis perdre une partie de ses plumes.

En fait, il faudra reprendre cette idée avancée par la municipalité de Val-de-Monts qui pourrait conduire l'Assemblée nationale, à l'instar du parlement danois, à adopter un projet de loi qui obligerait les villes à proposer une activité, à travers leurs associations, à tous les bénéficiaires de l'aide sociale, et en particulier aux jeunes en santé. On le sait, l'emploi est à la fois facteur d'intégration et de valorisation. Pourquoi de **nouvelles activités**, comme nettoyer les rives du Saint-Laurent, ne seraient-elles pas aussi valorisantes que les anciennes «vraies jobs» tant décriées dans les années 60 par les forces du progrès? Travailler pour sa collectivité serait-il moins intéressant que travailler pour un «boss», fut-il «bon» comme celui décrit par Yvon Deschamps à la même époque?

---

10 Le Monde, op. cit.

Pour ceux qui ont un travail régulier et qui désirent le conserver, le **partage du travail**, lorsque les conditions s'y prêtent, deviendra une voie à explorer. Il en est de même pour l'**auto-crédation d'emploi** de la part des nouvelles victimes du chômage ou de ceux et celles qui n'ont jamais eu la possibilité d'obtenir un emploi stable. Pour qu'une telle évolution se fasse dans les meilleures conditions possibles, la **solidarité** se présente comme un impératif. Pas question d'inviter qui que se soit à entrer dans le grand jeu de la jungle où chacun ne peut compter que sur soi. C'est pour rejeter un tel scénario que les Hongrois, au printemps 1994, ont reporté au pouvoir les anciens communistes afin que l'État puisse assurer un minimum de cohésion et de leadership dans les initiatives à adopter pour éviter l'exclusion d'une partie importante de la population.

Les Québécois, comme tout autre peuple, à travers leurs institutions publiques et celles relevant de la société civile (associatives et privées), devront se donner un **projet de société**. Mais prenons garde aux formules creuses. On parle beaucoup depuis quelque temps de la nécessité pour les Québécois de se donner un projet de société. Il ne faut pas considérer ici la possibilité d'un consensus général sur une vision détaillée de ce vers quoi la société pourrait évoluer sur un horizon de cinq à dix ans. La diversité et la complexité d'une collectivité humaine rend impossible une telle éventualité. Tout au plus, sur la base des incitations venant du monde politique et associatif, est-il possible d'amener une majorité de la population à accepter un ensemble de grands objectifs sociaux inspirés de certaines valeurs primordiales. Parmi celles-ci pourrait se retrouver, sans tomber dans l'angélisme, une volonté de combattre l'exclusion. Il devrait en résulter une indispensable concertation entre les principaux agents économiques.

Ici, il est intéressant de se reporter à nouveau à l'étude du Centre d'étude des revenus et des coûts selon laquelle l'insertion dépend de «la capacité des pouvoirs publics à définir une véritable politique de l'emploi, en concertation avec les entreprises, les partenaires sociaux, et l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le cadre de la formation et de l'insertion professionnelle»<sup>11</sup>. Quelle formation favoriser et pour quel type d'insertion? Autant d'interrogations,

---

11 *Le Monde*, op. cit.



parmi beaucoup d'autres, auxquelles il faudra apporter des réponses sans laisser les choses suivre leur cours «normal», avec également à l'esprit cette remarque du directeur du Secours catholique:

Il devient urgent de bâtir de vraies alternatives à l'emploi salarié actuel qui reste identifié à l'emploi en entreprise et à plein temps. Au sein d'une société où le marché est une donnée incontournable, il faut développer de l'emploi nouveau, qu'il soit d'utilité sociale de réponse aux besoins et services non marchands, de maintien d'un environnement<sup>12</sup>.

Un point de vue que ne réfuterait pas Yvon Leclerc, cet ancien secrétaire de l'ex-Conseil des affaires sociales qui a écrit d'intéressantes considérations sur cette problématique dans son ouvrage *Battre le chômage*<sup>13</sup>.

## LA RECHERCHE D'EMPLOIS DIFFÉRENTS

Sur la base de l'information accumulée avec le temps, Yvon Leclerc suggère aux chômeurs des façons de retrouver le chemin du travail rémunéré. Non il n'est pas question dans son ouvrage de «bénévolat forcé». Mais que l'on n'aille pas croire qu'il n'est question que de «vraies jobs». Le chapitre le plus intéressant porte précisément sur les **emplois dits d'utilité collective**. Eh oui! c'est autre chose que les jobs qui coûtent une fortune en subventions. L'intérêt de l'approche utilisée ici est qu'Yvon Leclerc prend avant tout appui sur les personnes concernées plutôt que de jongler avec les outils de la macroéconomie: taux d'intérêt, valeur du dollar, déficit budgétaire, alouette!

Pour aborder les causes et les conséquences du sous-emploi, Yvon Leclerc ne pouvait être mieux inspiré en faisant appel aux écrits de

---

12 J.-P. BULTEZ, «Recréer l'échange social en France», *Le Monde diplomatique*, juillet 1992.

13 Op. cit.

Jacques Robin<sup>14</sup>. Pour cet ancien médecin et ex-directeur d'usine, la société actuelle traverse une période de transition marquée, entre autres, par la résistance des élites à l'adaptation nécessaire pour atteindre l'ordre nouveau dont les manifestations se font de plus en plus importantes. En d'autres mots, entrons-nous le dans la tête, **rien ne sera plus comme avant**. Par ailleurs, dit Yvon Leclerc, on ne pourra non plus compter uniquement sur la production à haute valeur ajoutée, car elle est peu productrice d'emplois. En conséquence, il faudra chercher dans d'autres directions et trouver autre chose. Et comme exemple de cette autre chose, on propose celui d'une entreprise alternative (juxtaposition des finalités sociale et économique): l'Escargotière de Baie-Saint-Paul qui donne de l'emploi à une dizaine de travailleurs handicapés réunis sous la forme d'une coopérative de travail dont la production ne suffit pas à la demande. Une goutte d'eau dans l'océan, mais c'est néanmoins un exemple bien concret démontrant que la conjugaison des efforts individuels avec à ceux de différents partenaires donnent des jobs suffisamment «vraies» pour qu'elles servent d'inspiration.

Après les constats viennent les solutions. Yvon Leclerc propose cinq pistes qui se rapportent aux actions suivantes:

- ◇ un engagement collectif dans la formation;
- ◇ un plus grand engagement en R&D;
- ◇ une réorganisation du travail;
- ◇ un effort tous azimuts (rien de moins) de réinsertion des exclus;
- ◇ une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les niveaux de gouvernement.

D'importants changements structurels sont en cours et ils requièrent des efforts d'adaptation en conséquence. Pour *battre le chômage*, il faut faire flèche de tout bois et c'est ici que le recours à des emplois différents, désignés par l'expression emplois d'utilité collective, trouve sa justification. Des emplois différents à partir de créneaux différents, voilà ce dont il s'agit. Ces créneaux, chez nous comme ailleurs, se rapportent à des services dits de solidarité ou encore de proximité:

---

14 Auteur, entre autres, de *Changer d'ère*, Paris, Seuil, 1989 et directeur de la revue *Transversales Science Culture*.

- ◇ aide aux personnes âgées et aux personnes dépendantes;
- ◇ aide aux gardes d'enfants à domicile et hors domicile;
- ◇ aide aux jeunes en difficulté;
- ◇ aide à la scolarisation;
- ◇ aide à la sécurité des biens et des personnes;
- ◇ aide à l'amélioration de l'habitat;
- ◇ aide aux ménages pour les transports locaux;
- ◇ aide aux services liés à l'environnement;
- ◇ aide au maintien au développement des services de loisirs et culture;
- ◇ aide au maintien du dernier commerce.

Avec ces champs d'activité comme toile de fond, Yvon Leclerc traite des corporations intermédiaires de travail (CIT). Créées il y a deux ans, ces organismes sans but lucratif dépassent le nombre de 200 aujourd'hui. La moitié d'entre eux sont appelés à offrir des services à domicile... au salaire minimum, pour une durée de six mois. Après quoi, si l'élévation du degré d'employabilité n'est pas suffisante pour permettre à l'intéressé de s'insérer sur le marché régulier du travail, il pourra toujours recommencer. Yvon Leclerc plaide pour une durée pouvant aller jusqu'à deux ans, à l'instar des quelque 550 entreprises d'insertion existant en France. Ces dernières ont ici servi d'inspiration. Là où le bât blesse, c'est que les CIT sont issues du cerveau (bien inspiré) de quelques fonctionnaires. Rien de tel pour susciter la méfiance des milieux communautaires. Il y a aussi les spécialistes de l'aide à domicile des CLSC qui s'interrogent sur les conséquences possibles de cette «concurrence déloyale». Yvon Leclerc n'entrevoit que les bons côtés de ce programme Ceci étant dit, il n'en demeure pas moins qu'il y a là une piste sérieuse à explorer. Si elle n'offre pas la garantie d'un passage vers de «vraies jobs», elle permet de répondre à des besoins pour les consommateurs de ces services tout en offrant à des travailleurs la possibilité de gagner leur croûte, même s'ils ne pourront jamais y déposer du caviar ou du foie gras.

En fait, Yvon Leclerc s'applique à faire comprendre que l'intégration au monde régulier du travail des bénéficiaires de l'aide sociale jugés aptes au travail ne peut se faire par le seul recours au mécanisme du marché. Ce qu'il faut, c'est une alliance tacite entre le développement social et le développement économique, à défaut de

quoi les chômeurs de longue durée n'en finiront pas de trouver le temps long. Pour en savoir plus sur cette question d'une cruelle actualité, les lecteurs ont le choix entre de nombreux ouvrages publiés en France ces dernières années<sup>15</sup>.

En conclusion, s'il est vraiment opportun de parler de projet de société, en considérant que celui-ci ne peut prendre la forme d'une longue liste d'épicerie, il importe à tout le moins de faire une place de choix à des valeurs qui conduisent à la mise en place d'une société solidaire.

---

15 R. ROBINET-DUFFO et L. BENVENISTE, *Des idées pour l'emploi: réflexions globales, solutions locales*, Paris, Maxima, 1994.

M. GODET, *Le grand mensonge: l'emploi est mort. Vive l'activité!*, Paris, éditions Fixot, 1994.

## **RÉSULTATS DES ATELIERS DE RÉFLEXION COLLECTIVE**

### **FORUM II**

Après avoir entendu les conférenciers(ères) en matinée, la deuxième session du Forum régional sur la décentralisation a permis aux quelque 150 personnes présentes de s'exprimer sur le sujet. Dix ateliers de réflexion collective étaient prévus sur une panoplie de thèmes tels que le décrochage scolaire, le contre-exode des jeunes, la valeur sociale du travail non-rémunéré, etc.

Étant donné que les constats et les critiques face à l'exclusion du travail sont assez bien connus, nous avons demandé à nos présidents(es) d'animer les ateliers de manière à faire ressortir des recommandations. La liste est longue. Ici encore, des étudiants(es) en Économie régionale ont eu la gentillesse d'agir comme secrétaires des ateliers. Les propos recueillis nous ont permis de faire la synthèse que voici.

#### **Recommandations**

##### ***Atelier n° 1***

- ◇ Organiser un Forum sur la lutte à la pauvreté.
- ◇ Confectionner un portrait régional de la pauvreté.
- ◇ Procéder à la création de Sommets locaux sur des thèmes pertinents.
- ◇ Impliquer les organismes, tant fédéraux que provinciaux, dans la décentralisation.
- ◇ Simplifier et alléger le fardeau des démarches à la création d'entreprises.
- ◇ Multiplier les ressources d'aide au démarrage d'entreprises.

- ◇ Favoriser les modèles coopératifs.
- ◇ Solliciter le mouvement Desjardins à s'impliquer dans la création d'entreprises par les exclus du travail.
- ◇ S'intéresser aux nouvelles législations du travail.
- ◇ Sensibiliser à la formule du «partage du travail» ou du travail à temps partagé.
- ◇ Réclamer une place pour les organismes communautaires au sein des instances de décisions des différents paliers gouvernementaux.
- ◇ Mettre davantage les entreprises à contribution pour le financement de la recherche et du développement.
- ◇ Ajouter davantage de ressources aux activités autonomes;
- ◇ Demander à Statistique Canada de nous donner le taux de chômage réel.

### ***Atelier n° 2***

- ◇ Encourager les jeunes dans les activités culturelles, sociales et sportives.
- ◇ Équilibrer l'offre et la demande de l'emploi.
- ◇ Se doter d'un sentiment d'appartenance régionale.
- ◇ Attirer les jeunes vers les régions.
- ◇ Exploiter davantage le potentiel de création de PME en régions.
- ◇ Mieux encadrer le démarrage d'entreprises chez les jeunes.

- ◇ Créer une atmosphère optimiste dans la région.
- ◇ Créer une atmosphère accueillante dans la région.

***Atelier n° 3***

- ◇ Accroître la surveillance en général et en particulier en ce qui concerne l'autofinancement des Corporations intermédiaires de travail (CIT).
- ◇ Faire en sorte que les CIT misent davantage sur les nouvelles idées et sur l'innovation.
- ◇ Établir une meilleure coopération entre les coopératives et les CIT.
- ◇ Orienter et spécialiser les CIT vers des secteurs spécifiques.
- ◇ Instaurer des critères plus justes dans les programmes de lutte à l'emploi du gouvernement.

***Atelier n° 4***

- ◇ Donner plus de pouvoirs aux corporations MRC.
- ◇ Donner plus de formation aux organismes bénévoles.
- ◇ Mettre à la disposition des jeunes, dès l'école secondaire, l'information positive sur les opportunités de développement local.
- ◇ Développer un sentiment d'appartenance à leur milieu chez les jeunes.
- ◇ Donner des pouvoirs aux sociétés de développement.
- ◇ Développer des produits locaux spécialisés.
- ◇ Créer de l'expertise chez nous.

- ◇ Redéfinir les priorités de développement.
- ◇ Miser sur la valeur ajoutée.
- ◇ Mettre sur pied une table de concertation pour redéfinir les mandats des décideurs publics.
- ◇ Responsabiliser les jeunes à se prendre en main.
- ◇ Conscientiser les localités à changer leur mentalité face au développement.

#### ***Atelier n° 5***

- ◇ Utiliser dorénavant le langage «inclusif», c'est-à-dire parler de «personnes» et d'«individus» au lieu d'utiliser toujours le genre masculin.
- ◇ Mettre en place une planification stratégique incluant les priorités féminines.
- ◇ Orienter la main-d'oeuvre féminine dans les emplois non-traditionnels.
- ◇ Associer les hommes et les femmes dans leurs préoccupations et leurs forces afin que le développement régional soit le plus équitable possible.

#### ***Atelier n° 6***

- ◇ Revoir une taxation équitable pour les entreprises.
- ◇ Penser au bénévolat plutôt qu'au travail supplémentaire.
- ◇ Faire un meilleur partage des richesses collectives.
- ◇ Mieux partager le temps de travail.



- ◇ Avoir une meilleure solidarité entre les individus.
- ◇ Créer une société moins individualiste.

*Atelier n° 7*

- ◇ Améliorer le financement des nouvelles entreprises.
- ◇ Miser sur la parrainage.
- ◇ Améliorer le milieu d'accueil des entreprises.
- ◇ Rendre l'information plus accessible aux entreprises.

*Atelier n° 8*

- ◇ Mettre sur pied des «ateliers de créativité».
- ◇ Reprendre en main nos leviers décisionnels.
- ◇ Récupérer la plus-value de l'exploitation de nos ressources naturelles.
- ◇ Obliger les compagnies à transformer chez nous.
- ◇ Miser sur les coopératives de travail.
- ◇ Abolir le temps partiel.
- ◇ Établir un perfectionnement continu.
- ◇ Mailler les industriels et les institutions scolaires.
- ◇ Prévoir des clauses de réinvestissement dans le milieu imposées aux entreprises.
- ◇ Mettre en place un système de gardiennage adapté.

- ◇ Valoriser les métiers traditionnels.
- ◇ Donner une meilleure information sur les possibilités d'emploi.
- ◇ Avoir un guichet unique pour la formation.
- ◇ Alléger la bureaucratie pour les entreprises.
- ◇ Rendre la formation accessible à tout le monde.
- ◇ Procéder à une réforme de la fiscalité.
- ◇ Mettre en place une charte sociale sur le travail.
- ◇ Valoriser d'autres formes d'activités que le travail.

Cette deuxième session du Forum régional sur la décentralisation fut très vindicative. Les exclus du travail et les groupes sociaux qui étaient présents avaient certes des opinions, des critiques et des recommandations à livrer. Madame la ministre Jeanne Blackburn, qui a clôturé le débat de la journée, fut littéralement bombardée de questions et de commentaires pendant près d'une heure.

Plusieurs préoccupations sur le rôle de l'entrepreneurship et du développement local furent soulevées lors de cette deuxième session. Plusieurs agents de développement présents ont sollicité le comité organisateur pour planifier une sessions complète du Forum, spécifiquement sur l'enjeu du développement local. C'est ainsi que nous nous sommes associés avec Christian Bergeron et ses partenaires pour organiser la session suivante qui n'avait pas été prévue au départ.

Marc-Urbain Proulx

## **FORUM III**

**Quels sont les enjeux  
de la décentralisation gouvernementale  
sous l'angle du développement local?**

---

---



## **À LA RECHERCHE D'UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION DES MRC EN UN MILIEU INCUBATEUR DE L'ENTREPRENEURSHIP**

**Paul PRÉVOST**  
**Faculté d'administration**  
**Université de Sherbrooke**

Les gouvernements comme les organismes de développement régional et les chercheurs s'intéressent de plus en plus au développement endogène des communautés locales. Les restrictions budgétaires, les résultats limités des grandes entreprises et des grands projets en terme de création d'emplois, la lourdeur et l'inadéquation fréquentes des programmes de développement initiés du centre sont autant de facteurs qui militent en faveur d'une revalorisation des initiatives locales, de l'entrepreneurship et des PME.

Au cours des dernières années, les autorités locales ont été de plus en plus nombreuses à participer activement au développement de l'économie et de l'emploi. Certes, elles ont toujours joué un rôle économique, fournissant des services collectifs, aménageant des infrastructures ou attirant des activités et des investissements extérieurs, mais les changements structurels et la montée du chômage ont conduit nombre d'entre elles à agir pour promouvoir le développement économique et social local, et participer à l'effort de création d'entreprises et d'emplois.<sup>1</sup>

Par ailleurs,

une étude du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT) démontre que, depuis 1978, les

---

<sup>1</sup> OCDE (1987) *De nouveaux rôles pour les autorités locales: initiatives locales et création d'emplois*, Paris, p. 9.

PME ont été responsables de 75% de l'accroissement des emplois au Québec.

Un rapport de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu en mai 1988 révélait que la création d'emplois dues aux nouvelles entreprises avaient été de 479 000 entre 1978 et 1985, tandis que les pertes causées par les fermetures s'étaient chiffrées à 419 100 emplois laissant un solde net de 60 500 emplois.<sup>2</sup>

C'est dans ce contexte que l'Union de municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) et la Fondation en entrepreneurship ont élaboré un projet-pilote, intitulé «MRC: milieu incubateur de l'entrepreneurship», à l'intention des élus municipaux des MRC de Charlevoix, La Mitis, L'Érable, Portneuf, Abitibi-Ouest et Haut-Saint-François<sup>3</sup>.

La littérature nous enseigne qu'un milieu incubateur de l'entrepreneurship est:

l'ensemble des circonstances physiques et l'entourage social qui influent sur l'individu et sur lesquels il agit lui-même et qui forment les conditions favorables à l'émergence et au développement de l'entrepreneurship<sup>4</sup>.

Le projet «MRC: milieu incubateur de l'entrepreneurship» pourrait donc se définir comme la mise en oeuvre de projets collectifs d'éveil et de stimulation de l'entrepreneurship visant à impliquer davantage les communautés locales dans leur propre développement et, à outiller les élus municipaux dans un rôle nouveau de maillards et de catalyseurs des forces du milieu.

---

2 FORTIN, P.-A. (1991) *Bilan de la Fondation de l'entrepreneurship*, août, p. 38.

3 GODBOUT, L.; PRÉVOST, Paul et coll. (1992) *La transformation de la MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship*, rapport de recherche, Québec, UMRCQ.

4 BELLEY, A. (1987) *Les milieux incubateurs de l'entrepreneurship*, Québec, Fondation de l'entrepreneurship, p. 4.

Depuis février 1990, les six MRC impliquées dans le projet-pilote de l'UMRCQ ont vécu des expériences bien différentes. Ancrées dans des contextes particuliers, soumises à un cadre de référence très souple, chacune a dû interpréter le projet pour pouvoir par la suite se doter des outils nécessaires à leur transformation en un milieu incubateur de l'entrepreneurship. Une mise en parallèle de ces expériences originales nous permet déjà de dégager certains éléments de cohérence et de voir émerger des modèles de comportements «généralisables».

Comme le projet vise des transformations majeures, en douze à dix-huit mois de travail, il ne fallait pas espérer de miracle. De plus, dès le départ, les MRC ont vécu au niveau du projet des coupures budgétaires démobilisantes. Enfin, à cela, il faut ajouter les «distractions» majeures causées par la réforme Ryan. Malgré tout, comme le projet a été conçu comme une recherche-action<sup>5</sup>, des leçons positives peuvent déjà se dégager et constituer autant d'éléments réinvestissables dans la conduite future des projets de développement des MRC concernées.

Le développement local est plus que jamais le fruit du comportement, du dynamisme et des actions des hommes et des femmes qui vivent sur un territoire donné<sup>6</sup>. Comme nous l'avons dit plus haut, il émerge d'un contexte et d'une histoire uniques à bien des égards. Ce n'est pas un processus mécanique qui peut facilement être commandé à coup de politiques et de programmes à caractère général. Il n'est donc pas étonnant que chaque MRC ait cheminé à un rythme différent et ait même vécu une expérience originale, même si elles poursuivaient en définitive le même objectif fondamental. Ainsi, en terme d'actions posées, que ce soit en quantité ou en variété, c'est la MRC Abitibi-Ouest qui se détache du groupe. C'est donc elle qui nous a inspiré une première version de ce que pourrait être un «processus de développement d'un milieu incubateur de l'entrepreneurship». Puis, à l'aide des autres expériences, nous avons complété et bonifié cette première lecture. C'est le résultat de

---

5 CHARBONNEAU, R. et coll. (1980) «Vers une définition du concept de recherche-action», Revue *PMO*, 1,1.

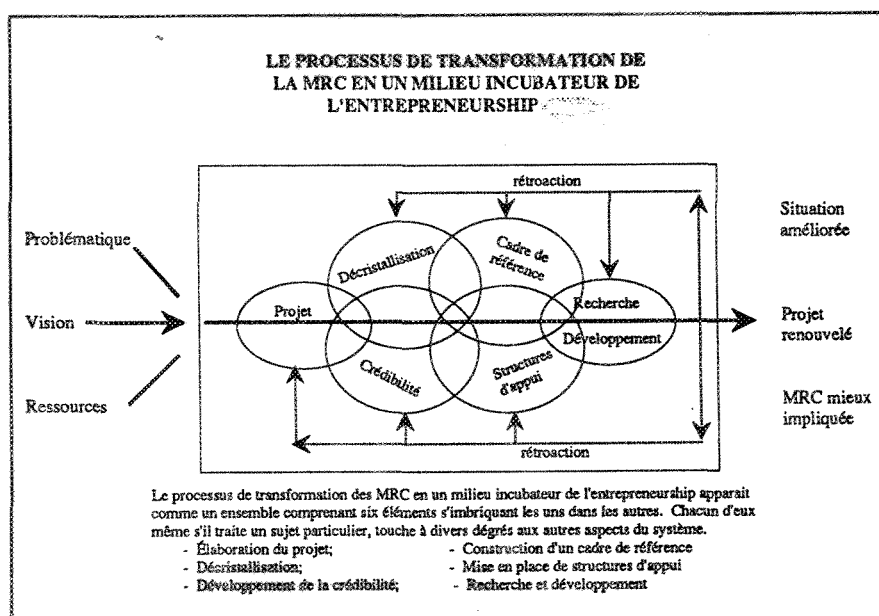
6 CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992) *Un Québec solidaire: rapport sur le développement*, Gaétan Morin éditeur, chap. 2.

cette post-rationalisation qui est présenté dans les lignes qui suivent. Le constat se veut préliminaire; l'expérience n'est pas terminée. Il se veut un cadre plus complet et plus robuste que les éléments fournis aux participants au printemps 1990. Il demande à être réinvesti dans la suite des projets-pilotes pour continuer son développement.

Le processus de transformation des MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship nous apparaît donc à la lumière des six cas étudiés, comme un système non linéaire comportant cinq étapes s'imbriquant les uns dans les autres.

**Figure 1**

**Le processus de transformation de la MRC  
en un milieu incubateur de l'entrepreneurship**



Le processus de transformation des MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship apparaît comme un ensemble comprenant cinq éléments s'imbriquant les uns



dans les autres. Chacun d'eux, même s'il a un focus particulier, touche à divers degrés aux autres aspects du système:

- ◇ élaboration du projet;
- ◇ décristallisation;
- ◇ développement de la crédibilité;
- ◇ construction d'un cadre de référence;
- ◇ mise en place de structures d'appui.

### L'ÉLABORATION DU PROJET

Transformer la MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurschip n'est pas une tâche qui peut facilement s'improviser même chez les administrations possédant déjà une certaine expérience en développement économique. C'est un choix complexe et incertain impliquant, pour atteindre des résultats satisfaisants et réinvestir les leçons retirées, la réalisation d'un ensemble d'activités de conception, de planification et de contrôle. Ce n'est qu'inscrite dans ce contexte méthodologique de gestion de projet que l'expérience peut se transformer en un véritable processus d'apprentissage.

### LA DÉCRISTALLISATION

Une société comme une organisation ne peut envisager un changement dans sa façon de voir et de faire les choses sans des raisons majeures de le faire. Cette étape de prise de conscience de la nécessité de changer quelque chose s'appelle la décristallisation. Elle doit être partagée par la majorité des acteurs concernés.

### LE DÉVELOPPEMENT DE LA CRÉDIBILITÉ NÉCESSAIRE AU LEADERSHIP LOCAL

Sur le territoire d'une MRC, il n'y a pas de direction générale ou de pouvoir politique local possédant une autorité suffisante pour commander directement ou indirectement à l'ensemble des acteurs préoccupés par le développement. Pour initier un changement à

caractère collectif, il faut donc disposer de la crédibilité nécessaire à l'obtention du leadership de concertation désiré.

### LA CONSTRUCTION DES CADRES DU PROJET

Pour mener une action cohérente, il faut un cadre de référence approprié. Dans le projet qui nous concerne, celui-ci comprend des éléments comme la concertation, les attitudes et les valeurs entrepreneuriales, un modèle de développement endogène et un champ d'action privilégié. Ceux-ci servent de garde-fous pour s'assurer que les actions posées et les initiatives prises ont un impact suffisant et convergent vers la transformation de la MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship.

### LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES D'APPUI

L'administration d'une MRC ne créera pas de nouvelles entreprises elle-même. Elle pourra toutefois mettre en place des structures locales pour appuyer l'émergence et le développement de ces nouvelles entreprises. Ces structures s'inscriront dans la logique du cadre de référence qu'elle s'est donné et le renforceront.

Comme les composantes du processus émergeant des expériences pilotes que nous avons évaluées s'imbriquent les unes dans les autres, chacune d'elles, même si elle traite d'un sujet particulier, touche à divers degrés les autres aspects du processus. Par exemple, les activités permettant la mise en place d'une structure d'appui tel un fond de démarrage pourront aussi contribuer, entre autres, à augmenter le leadership économique des élus de la MRC (crédibilité), préciser les modalités de la concertation locale (cadre de référence) et stimuler la prise de conscience régionale (décristallisation).

Voici plus en détail, le contenu des différentes étapes du processus de transformation des MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship.

### Élaboration du projet

L'idée originale du projet n'émane pas des MRC participantes. Elle est le fruit des réflexions combinées de personnes de l'UMRCQ et de la Fondation en entrepreneurship. Les résultats de ce travail élaboré par madame Louise Godbout, sont disponibles à l'UMRCQ.

Trois visions<sup>7</sup> complémentaires sont à la base du projet. La première, la vision centrale du projet, voit la MRC comme la plaque tournante du développement économique des communautés locales. La deuxième, une vision secondaire, propose un type de développement centré sur l'implication des populations locales dans leur propre développement, et la revalorisation de l'initiative et des dynamismes locaux. Enfin, la troisième, toujours une vision secondaire, a été laissée à l'initiative des MRC participantes. Elle concerne le type de région et surtout le type d'économie que les populations locales veulent se donner; une région de plein-emploi à caractère de plus en plus touristique, une région plus orientée que jamais vers l'agro-alimentaire, etc...

La démarche de développement et gestion du projet a été empruntée à Le Boterf et Lessard<sup>8</sup>. Elle implique une justification du projet, la formation d'une équipe de direction et d'animation, la conception du projet (finalité, buts, extrants, intrants...), l'élaboration d'un plan d'action et un processus d'évaluation périodique. Le projet principal a été structuré selon ce canevas et, chaque MRC participante a été amenée à fonctionner en ces termes.

Cet encadrement, bien qu'il ait assuré un certain cheminement du projet et permis une communauté de langage entre les participants, ne fournit pas la profondeur conceptuelle nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement local et d'une stratégie de changement organisationnel. Il faut puiser ailleurs. Conscients que l'originalité des visions articulant le projet ne permettrait pas de

---

7 FILION, L.-J. (1991) *Visions et relations: clefs du succès de l'entrepreneur*, Éditions de l'entrepreneur.

8 LE BOTERF, G. et P. LESSARD (1986) *L'ingénierie des projets de développement: gestion participative et développement institutionnel*, Montréal, Agence d'Arc, Société de développement international Desjardins.

trouver d'emblée dans la littérature un support conceptuel déjà organisé, les initiateurs du projet ont privilégié une démarche inductive et ont laissé aux MRC participantes le soin de combler ce vide par essai et erreur, en faisant appel à leur créativité, à leurs connaissances respectives du développement régional et à l'expérience populaire.

C'est le fruit de cet effort pragmatique qui est post-rationalisé dans les lignes qui suivent. Il forme désormais la première esquisse d'un modèle qui, par rétroaction, devrait être réinvesti dans la démarche. L'approche de Le Boterf et Lessard semble donc s'avérer un bon outil pour structurer ce projet-pilote en boucle d'apprentissage, en véritable recherche-action.

### **Décristallisation<sup>9</sup>**

Faire de la MRC un milieu incubateur de l'entrepreneurship implique des changements dans les habitudes et les comportements de tout un milieu. Ainsi, on acceptera de voir les MRC jouer un rôle de plus en plus actif dans le développement économique local. Plusieurs MRC au Québec occupent déjà une place importante dans ce champ d'activité. Qu'on pense seulement à la MRC du Granit ou aux MRC de la Beauce. Toutefois, il faut admettre que c'est un phénomène nouveau qui n'avait pas été prévu explicitement dans la loi. En conséquence, il est normal de voir venir ce mouvement avec une certaine réticence tant chez les organismes oeuvrant au développement des communautés locales que chez les membres des MRC elles-mêmes.

Développer une mentalité entrepreneuriale, c'est aussi dire en quelque sorte adieu à l'État providence comme pourvoyeur principal de solutions socio-économiques. C'est admettre que chacun a sa responsabilité dans son propre développement. C'est changer de point de vue complètement et accepter son rôle non seulement au

---

9 La décristallisation est un terme emprunté à la théorie du changement organisationnel. Il a été utilisé la première fois par Kurt Lewin, un sociologue américain. Lewin suggère que le changement passe par trois étapes, la décristallisation (prise de conscience), la transition et la recristallisation.

niveau de la définition des problèmes, mais aussi dans la recherche des solutions et leur implantation. C'est mettre l'accent sur l'initiative, la créativité et la responsabilisation des acteurs locaux. Développer une mentalité entrepreneuriale implique donc d'accepter qu'il n'y aura pas de solutions externes à la problématique actuelle.

Ce sont des modifications importantes dans les habitudes des communautés locales. Or, l'histoire et la littérature nous enseignent qu'aucune organisation, aucune société n'accepteront des changements de cette nature sans raison satisfaisante. Que ce soit à cause d'une situation problématique particulièrement difficile à vivre, d'une opportunité irrésistible ou encore d'une clairvoyance remarquable, il faut que les acteurs et les partenaires concernés reconnaissent et acceptent la nécessité de faire des changements, sinon, tous les efforts consentis seront autant de coups d'épée dans l'eau. C'est l'étape de décristallisation, c'est le moment où face à une situation particulière, une communauté, une organisation acceptent de faire des changements.

Dans toutes les MRC participantes, on dispose d'études illustrant les difficultés socio-économiques de la communauté. Produites le plus souvent par des organismes dédiés au développement local, elles présentent des situations difficiles où la pauvreté, le chômage, le départ des jeunes et une main-d'oeuvre mal qualifiée sont les symptômes les plus évidents. Toutefois, pour mobiliser une population, ces connaissances de la situation locale doivent être diffusées largement auprès des membres de la MRC, de la population et de ses agents de développement. Elles doivent être discutées, voire débattues. L'organisation de colloques régionaux et de tables sectorielles sont d'excellents moyens pour activer les prises de conscience et diffuser le portrait socio-économique de la communauté. Par exemple, dans le Haut-Saint-François, le colloque organisé par le CLSC et intitulé «Le Haut-Saint-François un avenir que l'on travaille... maintenant» et en Abitibi Ouest, le colloque «Ensemble pour un développement local durable», ont permis aux leaders de ces communautés respectives de faire collectivement le point et de prendre conscience de la nécessité de s'impliquer dans les solutions aux problèmes locaux.

Sans une reconnaissance non équivoque de la nécessité de faire quelque chose de différent, il est impossible d'initier des changements dans une société ou une organisation. Un travail sérieux de sensibilisation collective a bien préparé le terrain en Abitibi Ouest et a relancé une opération qui s'enlisait dans le Haut Saint-François. Si les MRC veulent assumer une certaine forme de leadership dans le développement économique, ces exercices de décristallisation doivent aussi toucher les élus des municipalités membres.

### **Développement de la crédibilité nécessaire au leadership local**

Sur le territoire de la MRC, il n'y a pas de gouvernement local responsable par mandat de coordonner le développement économique. Les deux paliers gouvernementaux supérieurs, soient le fédéral et le provincial, interviennent par l'intermédiaire des bureaux locaux des ministères. De plus, une variété d'organismes à vocation régionale, financées en tout ou en partie par une ou plusieurs instances publiques et privées, s'activent pour stimuler le développement régional. On reconnaît les CRD, CAE, CADC, Société d'initiative jeunesse, les sociétés de développement économique, culturel, touristique, etc... Parfois, celles-ci jouissent d'une autonomie considérable et possèdent une grande expérience, voire une tradition. Au niveau municipal, que ce soit par l'intermédiaire du financement de sociétés de développement ou de l'aménagement du territoire (parcs industriels, ...), plusieurs villes ou MRC tentent aussi de stimuler le développement de leur collectivité.

Enfin, en bout de ligne, il faut se rappeler que la production de biens et services, c'est surtout l'affaire des entrepreneurs ou des gestionnaires qui décident ou non d'investir, de lancer un nouveau produit ou une nouvelle entreprise. Sans oublier évidemment les travailleurs qui, par leur qualité, conditionnent le potentiel d'une communauté.

Cela fait beaucoup d'acteurs dans la soupe du développement local. Certains ont développé beaucoup d'influence locale et régionale, d'autres se concentrent sur un champ d'action plus limité, sur des secteurs particuliers de la vie économique. La concertation n'y est pas toujours, sans parler de la concurrence fédérale-provinciale, des

querelles de clocher intermunicipales, des tiraillements entre les petites et les grandes municipalités, entre le secteur urbain et le secteur rural, entre les élus municipaux et les fonctionnaires régionaux.

Dans ce concert plus ou moins harmonieux d'efforts pour stimuler le développement économique régional, si une MRC s'offre pour assumer une certaine forme de leadership tout en favorisant un style de développement particulier, il lui faut absolument obtenir la crédibilité nécessaire au rôle recherché. Même si la position politique de la MRC comme gouvernement local semble la prédestiner, considérant le contexte décrit dans le paragraphe précédent, cela n'est pas évident et ne manquera pas de déranger. En conséquence, il faut du doigté et surtout une stratégie.

Trois stratégies ont émergé des expériences-pilotes, soient le parrainage, l'utilisation d'organisations charnières et la recherche de succès exemplaires.

### ***Le parrainage***

Cette stratégie consiste à faire porter le projet par une personnalité crédible auprès d'un maximum d'acteurs concernés ou auprès d'un groupe cible. Dans les six expériences-pilotes, chaque équipe de coordination de projet a recruté une personnalité d'affaires reconnue, capable de mobiliser son groupe. Dans un projet de développement à caractère entrepreneurial, ce choix avait plein de sens.

Toutefois, en pratique, il est apparu que cibler les gens d'affaires et les entrepreneurs a été, dans certains cas, un choix trop limité. L'envergure des projets caressés par la MRC ou encore une présence relativement nouvelle dans le développement économique, ont demandé la participation d'une variété d'acteurs beaucoup plus grande. Peu de parrains choisis avaient une envergure indiscutable aux yeux de tous ou de presque tous les régionaux. Ce type de parrain est rare et lorsqu'on en trouve un, il ne veut pas toujours participer. À titre d'exemple, l'Alcan, dans le dossier Soccrent au Saguenay, a joué ce rôle de parrain d'envergure.

Enfin, notons que comme il est espéré que le parrain joue un rôle important, son influence risque, par définition, d'être très grande. Il est donc essentiel de s'assurer que son système de valeurs s'harmonise bien avec les objectifs d'entrepreneurship du projet.

### *L'utilisation d'organisations charnières*

Cette deuxième stratégie a été suggérée par des expériences vécues par deux MRC, soient Charlevoix et le Haut-Saint-François. Bien que leur contexte soit très différent, elles se sont appuyées toutes les deux sur des parrains bien particulier pour les supporter dans leur projet d'implantation d'une démarche de développement économique de type entrepreneurial. S'appuyant sur l'hôpital local dans le premier cas et sur le CLSC dans le deuxième, elles ont bénéficié pour lancer ou relancer leur projet, de la reconnaissance et de la réputation d'institutions bien implantées sur leur territoire respectif.

Par exemple, le projet de la MRC du Haut-Saint-François a rencontré, dès le début une très forte résistance de la part de certains partenaires socio-économiques régionaux. L'écheveau apparaissait inextricable, lorsque le CLSC organisa un colloque sur la situation socio-économique de la population du territoire. Inspiré des travaux faits par le Conseil des affaires sociales<sup>10</sup>, l'événement fut un franc succès et remit à l'ordre du jour les préoccupations véhiculées dans le projet de la MRC.

Le CLSC du Haut-Saint-François est une institution crédible dans sa communauté, bien organisée pour animer des exercices de concertation. De plus comme sa vocation est avant tout sociale, il n'inspire aucune crainte aux partenaires à vocation économique. Il se situe donc à la marge des relations de pouvoir tissées entre ces derniers. Enfin, le CLSC partage un intérêt évident pour la santé économique de la communauté.

Cette notion d'intérêt est très importante. Elle assure un support durable et efficace. La santé sociale d'une population est directe-

---

10 CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1990) *Agir ensemble*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur.



ment affectée par la vigueur de son activité économique. Dans Charlevoix, l'hôpital est le seul employeur de grande envergure du territoire. Il subit la très forte pression d'une communauté dépendante. Il a donc avantage à voir se diversifier le tissu économique. De plus le personnel ne peut s'abstraire facilement des problèmes de la population.

Ces institutions à la marge de l'activité économique, mais fortement intéressées ou affectées par sa performance, nous les avons appelé des «organisations charnières». Pour être efficaces, elles doivent être crédibles et non impliquées dans les querelles partisane ou de pouvoir entre les agents de développement économique. Ces institutions ne sont pas faciles à identifier à priori, et le parrainage qu'elles offrent est habituellement très discret. Elles jouent plus un rôle d'entremetteur que de leader. C'est dans les situations difficiles qu'elles émergent. Pour les reconnaître, il faut être attentif et posséder une bonne ouverture d'esprit.

### *La recherche de succès exemplaires*

La crédibilité d'une institution peut s'assurer aussi en obtenant et publicisant des succès remarquables sur des projets relativement pointus ou ne suscitant pas la controverse. La réalisation par exemple d'un dépôt régional des boues et l'organisation d'une réunion du conseil d'administration de l'UMRCQ sur le territoire de la MRC de l'Abitibi Ouest ont été deux occasions pour les administrateurs de cette dernière d'illustrer brillamment leur savoir-faire. La réalisation de ces deux projets, un franc succès, fut sanctionnée par l'obtention de trophées Excell'Or décernés par la Chambre de commerce de l'endroit. Cette reconnaissance du milieu économique a contribué à faire de la MRC une organisation gagnante et fiable aux yeux de la communauté et des agents de développement économique. Elle a permis entre autres de réduire les divergences entre La-Sarre, la municipalité urbaine la plus importante du territoire, et les municipalités rurales. Dans tout le dossier de la région d'Abitibi-Ouest, Nicole Breton, secrétaire-trésorière de la MRC et M. Aubin, personne à la retraite et animateur, ont formé avec leurs partenaires une équipe remarquable.

Ces trois stratégies ne sont pas mutuellement exclusives. Dans les six projets-pilotes étudiés, elles se sont combinées et se sont renforcées à l'occasion. Dans tous les cas, le défi de la crédibilité s'est fait sentir. On peut de plus s'imaginer que pour continuer à développer et à maintenir cette crédibilité, les administrations des MRC devront non seulement se donner l'image de la compétence, mais aussi les capacités techniques pour la supporter.

### **Construction des cadres du projet**

Comme nous l'avons vu plus haut, le projet-pilote de l'UMRCQ fut encadré au départ, par une structure souple de gestion de projet, inspirée par les travaux de Le Boterf et Lessard, et quelques concepts reliés à l'entrepreneurship. Toutefois, conçu comme une recherche-action, on lui a aussi donné la capacité de s'adapter et d'apprendre de la pratique pour mieux réaliser ses objectifs. C'est ainsi qu'à travers les six expériences-pilotes, un cadre s'est développé et enrichi pour mieux guider les actions de chacun. À ce stade, on a vu émerger quatre éléments qui, interreliés, forment un cadre de référence relativement rigoureux. Ceux-ci ne se retrouvent pas nécessairement dans tous les projets. C'est par juxtaposition qu'ils apparaissent plus clairement. Ainsi, la transformation de la MRC en incubateur de l'entrepreneurship nécessite une vision nouvelle du développement local, un modèle approprié, une stratégie d'action pertinente et un champ d'intervention réaliste.

### ***Une vision nouvelle du développement***

Le projet pilote de l'UMRCQ propose une vision nouvelle du développement local axée sur l'initiative, le dynamisme local et l'entrepreneurship. C'est un changement de point de vue important qui s'éloigne des valeurs qui prédominent au Québec, celles véhiculées par la social-démocratie et la notion d'État-providence.

Constituant l'essence même du projet, cette vision a été développée et véhiculée dans les six MRC impliquées. Trois formules ont été surtout utilisées pour transmettre le message: le colloque, la session

de renforcement du potentiel entrepreneurial<sup>11</sup>, et des activités de formation diverses dirigées vers la population en général, et les jeunes et les entrepreneurs potentiels en particulier. Ces formules se complètent et se renforcent. La première en est une de sensibilisation des agents de développement socio-économique, la deuxième, s'adressant à une clientèle sélectionnée dans le même groupe, est une session intensive de formation axée sur le développement des valeurs entrepreneuriales. Enfin, la troisième formule s'inscrit dans une perspective à moyen terme et veut cultiver chez les jeunes et les entrepreneurs potentiels, l'initiative et le goût de l'entrepreneurship.

Le colloque a été la formule privilégiée par les MRC participantes. De plus, trois d'entre elles, Portneuf, Abitibi-Ouest et Charlevoix, ont tenu des sessions de renforcement du potentiel entrepreneurial. Toutes se sont dites impressionnées par le contenu et les résultats de cette session et suggèrent de la prendre le plus tôt possible dans la vie du projet. C'est un outil de formation d'équipe et de mobilisation puissant et un véritable coup d'envoi. La MRC de la Mitis, pour sa part, a donné une place de choix à la troisième formule en organisant le concours «devenez entrepreneur» et des émissions de radio sur l'entrepreneurship. Elle a aussi lancé une opération entrepreneurship axée sur la promotion de l'entrepreneurship et la création d'emplois, à laquelle elle a associé la création d'un club d'entrepreneurs mitissiens et un club de jeunes.

### *Un modèle de développement approprié*

Si le développement d'une vision permet déjà d'orienter l'action, celle-ci demeure un outil trop vague encore pour s'assurer que chaque projet n'a pas de retombées négatives éliminant les bienfaits anticipés. Par exemple, la création d'une nouvelle entreprise par un entrepreneur local peut générer un nombre d'emplois intéressants pour la communauté, mais si d'un autre côté celle-ci accroît significativement le niveau de pollution, tous ces résultats positifs seront annulés.

---

11 La session de renforcement du potentiel entrepreneurial a été développée par Jean-Guy Moreau dans le cadre des expériences-pilotes décrites dans ce document. Elle fera l'objet d'une publication subséquente.

Le développement est un phénomène trop complexe pour se circonscrire à l'aide d'énoncés de principes ou d'un discours axé essentiellement sur quelques valeurs nouvelles et un mode d'action particulier. Il faut élaborer ce discours en un modèle qui englobe l'ensemble des facettes touchées par les activités de développement. Il faudrait voir comment le nouveau système de valeurs retenu affecte les politiques de développement du tissu économique local, la gestion du territoire, la formation de la main-d'oeuvre et de la population en général. Cette préoccupation devrait s'étendre aussi au financement du développement et à la capacité de prendre des décisions de développement en région<sup>12</sup>. Articulé dans un ensemble cohérent, un tel modèle pourrait déboucher sur des grilles d'évaluation de projets capables d'assurer un minimum de convergence au niveau du développement socio-économique de la communauté et ainsi assurer des liens entre le discours et l'action.

Seule la MRC de l'Abitibi-Ouest a poussé relativement à fond ce genre de préoccupation en organisant des sessions de formation sur le développement local durable. Celles-ci furent données par M. Bernard Vachon.

### *Une stratégie d'action pertinente*

Comme nous l'avons vu plus haut, il n'y a pas au niveau du territoire de la MRC d'autorité locale responsable de la coordination du développement économique. Cette responsabilité est partagée par un ensemble d'acteurs ancrés à différents paliers gouvernementaux. Donc, s'il n'y a pas de ligne directrice, le leadership en matière économique doit s'appuyer sur une nécessaire concertation des intervenants impliqués. En conséquence, transformer la MRC en un incubateur de l'entrepreneursip et assumer le leadership nécessaire à cette réalisation implique la mise en place d'une stratégie de concertation consciente et durable dans le temps, une stratégie qui doit accompagner tout effort de réflexion, de planification et de réalisation.

---

12 PRÉVOST, P. (1983) *L'auto-développement: une stratégie de développement en micro région*, LEER, UQAC.

Toutes les MRC participantes ont été sensibles à l'effort de concertation que nécessitait le projet-pilote. On a multiplié les colloques et tenté de rejoindre la plus grande variété d'acteurs socio-économiques possible. Des acteurs inattendus, préoccupés tout de même par le développement de la communauté tels, les commissions scolaires, les CLSC, un hôpital et bien d'autres se sont joints au concert pour jouer dans certains cas des rôles de premier plan.

Dans la MRC de Portneuf on veut aller plus loin. Avant de sauter dans l'action, s'inspirant des expériences de la MRC de la Nouvelle Beauce, ils ont conçu une stratégie fort élaborée pour assurer la participation de tous les secteurs de la communauté et réaliser leur projet-pilote.

### *Un champ d'intervention réaliste*

Comme les ressources dédiées au développement sont rares, il faut savoir les affecter aux endroits susceptibles de fournir le maximum d'effets d'entraînement et de retombées. C'est ainsi que la plupart des MRC participantes ont privilégié un nombre limité de secteur d'intervention et se sont concentrées sur des activités offrant un potentiel de développement réaliste.

Par exemple, dans la MRC de L'Érable, une région agricole reconnue, on a privilégié le secteur agro-forestier comme champ d'intervention. En Abitibi Ouest, l'attention s'est portée vers le tourisme. L'important, c'est de s'appuyer sur des potentiels existants et de se fixer des objectifs réalistes.

Pour réaliser des interventions cohérentes, convergeant vers un type particulier de société, il faut se donner un cadre de référence approprié, un cadre de référence suffisamment clair pour assurer que non seulement tous les acteurs intéressés contribuent sciemment au projet, mais qu'ils peuvent dans le processus le bonifier. Les projets-pilotes de chaque MRC participantes ont contribué dans leur ensemble à l'esquisse présentée ci-haut. En le réinvestissant dans l'action, ce cadre de référence pourra encore se préciser et s'améliorer.

### **Mise en place de structures d'appui**

Les MRC ne créeront pas de nouvelles entreprises, mais pour se transformer en un milieu incubateur de l'entrepreneurship et assumer une certaine forme de leadership au niveau économique, elles ne pourront s'en tenir au stricte discours, il faudra qu'elles se donnent les compétences techniques nécessaires pour demeurer crédibles. Dans un univers, comme nous l'avons vu, où l'autorité est diffuse, cette responsabilité doit largement se partager avec les autres partenaires du développement. C'est ainsi que la MRC au lieu de tout créer en son sein, s'associera à la communauté et aux autres agents de développement régional pour développer une variété de structures d'appui et de réseaux capables de stimuler concrètement les dynamismes locaux et soutenir le nouveau discours entrepreneurial.

Ce partage des responsabilités s'inscrit dans la logique même du discours entrepreneurial et respecte la dynamique du pouvoir local. Pour que celui-ci soit efficace toutefois, il faut que les administrateurs des MRC maintiennent non seulement un lien financier, mais aussi un lien organique avec les nouvelles structures. Sinon, celles-ci risquent de s'ériger en un nouveau pouvoir et nuire à la concertation et à la convergence nécessaires au développement local.

Une variété de structures d'appui a été imaginée par les MRC-pilotes. On retrouve des corporations régionales de développement économique, des fonds de développement municipal consacrés à l'investissement et au démarrage de nouvelles entreprises, un guichet multi-services, un système de parrainage d'entreprises, un salon de la sous-traitance. À ces initiatives permanentes, d'autres plus ad hoc, ont aussi été proposées pour appuyer la formation des entrepreneurs et de la main-d'oeuvre.

### **DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT...**

Les réflexions qui précèdent, émergent directement de l'analyse des expériences-pilotes vécues par les six MRC participantes. Les commentaires qui s'ajoutent dans les lignes suivantes se veulent plus prospectifs. Ils procèdent de l'anticipation de problèmes à venir car,

aucune des MRC étudiées n'a montré de préoccupation significative, à ce moment, pour le sujet.

Donc, même si à date, aucun cas ne s'est présenté explicitement, il nous semble que si les MRC et les populations locales veulent développer un ou des champs d'intervention privilégiés, monter une stratégie et des activités de concertation cohérentes, et élaborer des grilles d'évaluation de projets de développement pertinentes, elles devront non seulement acquérir des connaissances techniques générales sous forme de sessions de formation, mais aussi savoir développer des connaissances plus spécifiques reliées directement aux réalités locales. Ces savoirs doivent émerger de nécessaires activités locales de recherche et développement.

Par exemple, le tourisme dans Charlevoix et le tourisme dans le Haut-Saint-François, ce n'est la même chose, ni le même défi. Développer des produits appropriés, des produits de qualité et les mettre en marché, nécessitera des activités de recherche et développement spécifiques à chacun des territoires. Celles-ci permettront, entre autres, de préciser le marché, de raffiner une idée, d'adapter une technologie, d'en développer une autre plus appropriée, d'innover, d'identifier des besoins de main-d'oeuvre, de préparer des programmes de formation, des stratégies de marketing, etc... Bref, pour actualiser une stratégie de développement local axée sur l'entrepreneursip, il nous apparaît important d'initier sur le territoire des activités de recherche et développement capables de soutenir des efforts originaux de mobilisation des ressources locales. Sinon, le développement économique endogène risque de se limiter à des vœux pieux, et les bons coups, fruits du hasard ou d'initiatives isolées, seront sans héritier et sans lendemain.

Ces activités n'ont pas à être regroupées dans un seul organisme local. Elles se situeront à l'endroit le plus approprié selon leur nature. L'essentiel, c'est de prendre conscience de leur importance, de les stimuler et de créer une certaine forme de concertation entre elles et avec les autres organismes locaux et régionaux préoccupés par le développement socio-économique de la communauté.

La figure 2 illustre cet ajout d'une activité de recherche et développement. Comme elle les supporte et peut même en être le produit,

celle-ci entrecoupe les activités de construction d'un cadre de référence et les activités de mise en place de structures d'appui.

## LE LEADERSHIP LOCAL

Dans le concert des intervenants préoccupés par le développement local, vouloir influencer de façon significative sur le cours des événements demande non seulement de la crédibilité, mais aussi du leadership. Même si celui-ci s'est manifesté de façon évidente dans les expériences-pilotes, la durée de l'étude ne nous permet pas de dégager des leçons spécifiques à ce moment-ci. Toutefois, nous ne pouvions passer sous silence un élément aussi important dans cet effort de modélisation. C'est donc en s'appuyant sur des expériences et des travaux de d'autres chercheurs que fut complété notre modèle.

La seule présence d'un instrument de développement dans une communauté ne suffit pas. Il faut un facteur agissant, un leadership local qui influencera le changement des mentalités, qui fera surgir les dynamismes locaux et engagera la population dans la voie du développement...

C'est le cas de Guy Deschênes, à Sacré-Coeur, de Hermann Mathieu, à Saint-Éphrem-de-Beauce, de Jacques Keable et d'Émile Joncas à Saint-Maurice de l'Échourie et de Jean-Eudes Bergeron et François Dupont des coopératives. Chez les élus locaux, c'est le cas de nombreux maires et mairesses: les Gilbert Normands, de Montmagny, Augustin Saint-Laurent, de Cap-Chat, Madeleine Dussault, de Plessisville et combien d'autres qui créent un esprit favorable au développement économique et social.»<sup>13</sup>

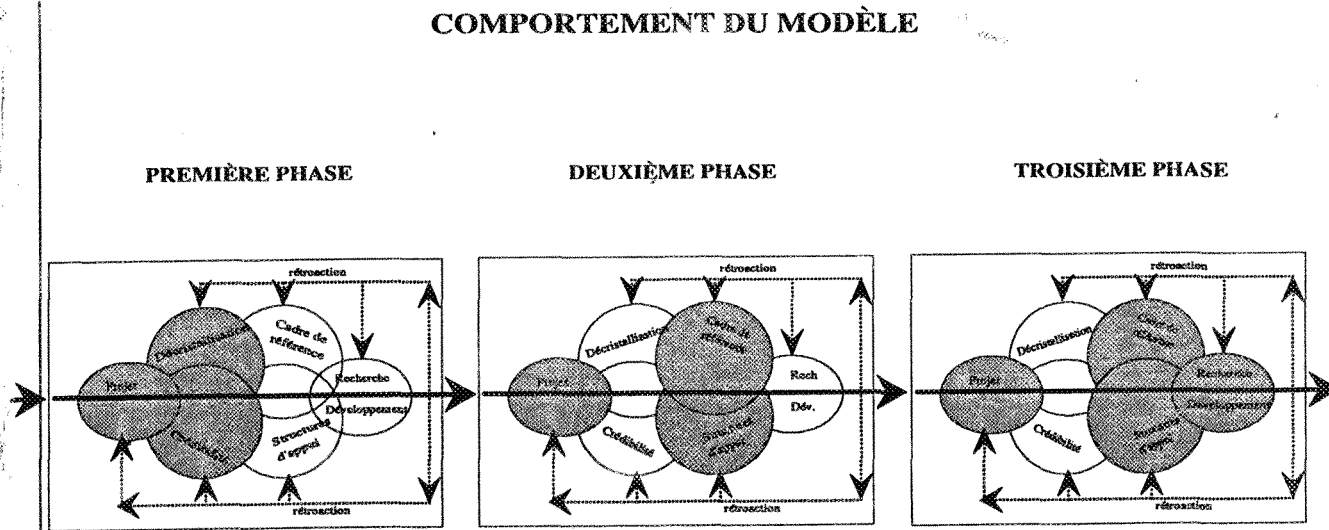
Dans une communauté qui s'enflamme pour son développement, on pourra souvent distinguer deux types de leaders: le leader charismatique et le leader intellectuel.

---

13 CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992), *op. cit.*, p. 42.



**Figure 2**  
**Comportement du modèle**



En prenant pour hypothèse qu'une administration locale d'une MRC est peu impliquée dans le développement socio-économique de sa communauté, et que sa venue dans ce champ d'activité ne soit ni anticipée ni espérée de façon particulière, on pourrait imaginer que son processus de transformation en un milieu incubateur de l'entrepreneurship suive trois phases évoluant en spirale plutôt que de façon linéaire.

Le leader charismatique est celui qu'on reconnaît d'emblée comme chef de file. Il regroupe et mobilise une population et ses agents de développement. Il leur propose une vision engageante et stimulante du développement et de la société. Il communique sa passion pour la cause qu'il a choisi. Enfin, généreux, il écoute ses commettants et partage les mérites de ses réalisations. Les leaders décrits plus haut par le Conseil des affaires sociales sont du type charismatique. Les uns bénéficient d'un poste d'autorité pour assumer leur leadership. D'autres ont émergé à la faveur d'une crise ou d'un événement majeur en regroupant et mobilisant les personnes concernées d'abord puis, le reste de la communauté ensuite.

Les leaders intellectuels sont plus discret, moins connus. Ce sont les penseurs qui alimentent souvent le projet et le discours des leaders charismatiques. Ils développent leur vision et en assurent la cohérence. Ils forment avec ces derniers une équipe qui permet la réalisation des grands projets et assure la survie à long terme de l'effort de développement local. Difficile à identifier en général, ces personnes sont rarement absentes des grandes réalisations. À la fin du siècle dernier, quand Dubuc et ses amis hommes d'affaires ont voulu secouer le joug de la compagnie Price sur l'économie de la ville de Chicoutimi, c'est l'abbé Lapointe<sup>14</sup> du petit séminaire qui fut le penseur du mouvement.

Lors de l'épopée qui a permis l'émergence de la Chaîne coopérative du Saguenay à la fin des années 40, c'est l'abbé Bouchard<sup>15</sup> qui a joué ce rôle auprès de Thomas-Louis Tremblay et des autres leaders charismatiques qui se sont alliés dans ce projet incroyable. À Mondragon, ville industrielle modèle d'Espagne, c'est encore un prêtre qui a tenu le rôle, le père Arizmendi<sup>16</sup>.

---

14 LAPOINTE, A.; PRÉVOST, P. et J.-P. SIMARD (1981) *Économie régionale du Saguenay—Lac-Saint-Jean*, Gaétan Morin éditeur, p. 40.

15 HUMEREZ-COMTOIS, N. (1987) *Effet multiplicateur qualitatif de la formation à la Chaîne coopérative du Saguenay*, thèse de doctorat, faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal, novembre.

16 QUINTIN, G. (1970) *Les coopératives industrielles de Mondragon*, Paris, Éditions Économie et Humanisme; Éditions ouvrières.

Ces «curés du développement» sont aujourd'hui des professionnels, des enseignants, des agents de développement, des officiers syndicaux, des retraités, même des prêtres encore etc. Ils forment, avec les leaders charismatiques, le leadership local nécessaire pour s'installer au poste de pilotage de l'économie d'une communauté.

Il est plus facile d'identifier ce qu'est un leader local qu'en trouver un, capable d'assumer cette responsabilité. Dans certains cas, les crises aiguës peuvent stimuler spontanément l'émergence d'un leader qui saura regrouper autour de lui les forces du milieu pour affronter une difficulté exceptionnelle. Dans d'autres cas, des personnes en autorité, conscientes des problèmes de la communauté, tenteront à partir de leur position sociale de mobiliser des acteurs influents du milieu dans un projet global de développement économique local. Cette deuxième situation est plus difficile, parce qu'elle peut entraîner un problème de légitimité ou de reconnaissance de la part des partenaires. C'est le cas des élus dans les MRC qui stratégiquement aspirent à jouer un rôle plus central dans le développement économique. C'est à ce moment qu'une stratégie appropriée de développement de crédibilité pourra renforcer l'intervention des leaders.

## COMPORTEMENT DU MODÈLE

Bien que chaque MRC ait son caractère unique et qu'aucune ne se conforme (et ne se conformera probablement pas dans le futur) en totalité au schéma que nous venons de développer, celui-ci demeure utile non seulement pour guider de façon cohérente un projet de développement local, mais aussi pour faire des réflexions d'ordre plus général. Par exemple, si on prend pour hypothèse qu'une administration locale d'une MRC est peu impliquée dans le développement socio-économique de sa communauté, et que sa venue dans ce champ d'activités ne soit ni anticipée, ni espérée de façon particulière, on pourrait imaginer que son processus de transformation en un milieu incubateur de l'entrepreneurship suive trois phases évoluant en spirale plutôt que de façon linéaire.

Dans la première phase l'attention serait consacrée surtout à la formation de l'équipe, l'élaboration du projet, la décristallisation des

forces dynamiques du milieu et le développement d'une crédibilité nouvelle comme intervenant significatif dans le domaine du développement socio-économique. Comme on ne peut imaginer un colloque de mise en situation qui ne déboucherait pas sur des esquisses de solution voir des propositions concrètes, ne fût-ce que pour maintenir le moral des troupes, cette emphase n'est pas exclusive et c'est la raison pour laquelle on entrevoit, dès cette première phase, des débordements sur les autres activités du modèle.

La deuxième phase porte ses efforts sur la gestion et l'évaluation du projet (rétroaction), la construction d'un cadre de référence cohérent, capable de guider en souplesse les nouvelles actions de développement et la réorganisation ou la mise en place de structures d'appui pertinentes. Ici encore, rien n'est exclusif. On peut facilement penser que ces activités influenceront «positivement» sur la crédibilité de l'administration locale de la MRC et sur la prise de conscience de l'état de la santé socio-économique de la communauté.

Enfin, la troisième phase, maintenant l'attention sur les éléments identifiés dans la deuxième, ajoute une activité de recherche et développement pour assurer le développement de bases locales solides pour l'ensemble du processus de développement endogène nouvellement initié.

Cette extrapolation de l'évolution du processus de transformation de la MRC en un milieu incubateur est théorique et ne sert qu'à soutenir un débat constructif sur les stratégies que des administrations locales pourrait être amenées à privilégier pour passer à l'action chez eux. Les contextes sont différents et chaque communauté peut imaginer un cheminement original. L'important, c'est de reconnaître que le développement prend du temps et qu'il faudra donc procéder par étape, s'ajuster régulièrement, faire preuve de créativité et s'assurer que rien n'est oublié, ni escamoté.

La souplesse sera toujours de rigueur pour pouvoir tenir compte aussi des modifications de l'environnement. À ce titre, par exemple, avec la réforme des organismes provinciaux de développement régional initiée par le ministre Picotte, les Conseils régionaux de développement (CRD) seront appelés à piloter une démarche de planification stratégique qui incorpore non seulement les régions

administratives du Québec mais aussi les MRC. La démarche présentée dans ces lignes pourrait très bien servir de cadre pour ces dernières. Il s'agirait tout simplement d'adapter l'étape de «l'élaboration du projet» pour satisfaire aux exigences de planification stratégique du CRD.

### QUELQUES RÉFLEXIONS COMPLÉMENTAIRES

Avant de terminer, nous aimerions ajouter quelques réflexions complémentaires issues plus des discussions à bâtons rompus que nous avons eu avec les différents acteurs de ce projet, que des analyses de leurs actions et de leurs énoncés.

#### *Le développement local, un phénomène d'abord humain*

Au niveau national, il est possible d'élaborer des politiques économiques reposant sur des modèles mécaniques permettant d'identifier des indicateurs de performance, des stratégies et des leviers d'ordre général, susceptibles de produire des effets prévisibles. Les concepts d'industries motrices, de filières économiques, de grappes industrielles, d'effets multiplicateurs, etc., sont dérivés de ces modèles. Ils reposent sur l'hypothèse que les acteurs économiques ont un comportement standardisé, que l'appareil de production forme un certain tissu et que la population partage le même système de valeurs. Cette approche est peut-être utile pour intervenir au niveau de grands ensembles (encore qu'on pourrait en discuter longtemps, voyez les efforts que le gouvernement provincial déploie pour développer une forme de partenariat entre les grands acteurs économiques québécois), mais elle semble tout à fait insuffisante au niveau local pour orchestrer le développement économique.

En effet, les communautés locales ne sont pas des ensembles suffisamment grands pour se plier facilement aux généralisations. Tout y est personnalisé: le leadership, les institutions, les entreprises, les groupes communautaires. Tout, en définitive, a un nom et possède des qualités et des faiblesses connues, largement liées à la personnalité des acteurs. En conséquence, le développement local n'est pas un processus mécanique, il est avant tout l'affaire d'inter-

venants, d'acteurs de toutes sortes qu'il faut mettre en rapport, mobiliser pour assurer leur participation, pour stimuler une synergie créatrice, porteuse d'effets de développement. Le développement local est avant tout un processus organique, un phénomène humain.

Il semble donc qu'aux théories économiques, il faille ajouter celles du management des organisations et de l'animation sociale pour tenir compte de la réalité particulière du développement local.

### *Et la relève?...*

En corollaire à ce qui vient d'être énoncé, il est apparu que le dynamisme d'une communauté était en général le fruit de l'enthousiasme et de l'implication d'un petit nombre d'acteurs visionnaires, souvent bénévoles. Ces individus, en position d'autorité ou non, donnent de leur temps et assument un véritable leadership économique et social, mobilisant et entraînant la population vers la réalisation d'objectifs de développement. Comme le tout se fait normalement sans éclat particulier, on n'en reconnaît pas toujours l'importance stratégique et on a tendance à croire que ce leadership se perpétuera naturellement, sans effort. Or, rien n'est moins vrai. Ces leaders disparaissent comme toute personne. Ils sont mutés, ils prennent une retraite, ils n'ont plus la santé, ils perdent leurs élections, ils quittent la région, bref, un jour ils doivent être remplacés.

Comme «leader local» n'est pas un poste formel, il ne peut être comblé par appel d'offre. Il y aura donc relève que si le développement, son discours, ses stratégies et ses actions deviennent l'affaire du plus grand nombre et qu'ils s'inscrivent dans une démarche où la communication et la formation sont des activités centrales. Sinon, on risque d'assister, comme on l'a vu à maintes occasions, à un essoufflement imprévu des dynamismes locaux.

### *De la MRC à l'entrepreneur*

Les MRC sont des administrations publiques locales et les agents de développement y sont des technocrates. Une attention particulière doit donc être portée au style de gestion des autorités locales et à la

relation que ces dernières maintiendront avec les entrepreneurs et les gens d'affaires locaux si leur participation est jugée essentielle à la stratégie de développement mise en place. Les exemples de ratés à ce niveau ne sont pas si rares.

Dans le cadre d'une stratégie de développement axée sur l'entrepreneursip, l'initiative et le dynamisme de la communauté, on estime que les autorités locales doivent se comporter comme des entrepreneurs. Bien sûr, elles ne créeront pas des entreprises, mais elles adopteront des pratiques, des valeurs et des comportements que l'on définira de façon très globale comme relevant d'une approche entrepreneuriale: volonté de réussir, dynamisme dans l'action, encouragement de l'initiative, orientation clients et besoins.

Tout cela se traduira en pratique par un partage du leadership, une volonté d'agir rapidement, des projets réalistes, et une souplesse toute pragmatique au niveau des relations entre les structures d'appui de la MRC et les entrepreneurs.

### ***Les petits projets gagnants préparent les grands projets gagnants***

S'impliquer dans le développement, c'est une école. Malgré la générosité des objectifs, il faut savoir faire ses classes et maintenir l'intérêt de ses troupes. Malgré l'importance évidente des études et des débats, l'action et les réalisations, dans une stratégie de développement entrepreneurial, demeurent les catalyseurs des forces vives du milieu. En préparant les grands coups, il faut réussir de plus petits coups. Les troupes ne doivent pas s'endormir et les petits projets doivent se présenter comme autant de prototypes préparant la voie à d'autres actions encore plus conséquentes. Donc, la transformation des MRC en un véritable milieu incubateur de l'entrepreneursip demande aussi l'élaboration d'une véritable stratégie de l'action.

Ces réflexions additionnelles méritent des approfondissements car elles illustrent de réels défis à l'élaboration de modèles de développement endogènes et à leur mise en oeuvre. Elles devraient devenir des préoccupations importantes aussi bien pour les

chercheurs que pour les administrations locales impliquées ou en voie d'implication dans le développement économique local.

## CONCLUSION

### Les défis d'un développement entrepreneurial

En s'inscrivant dans une démarche de transformation en un milieu incubateur de l'entrepreneurship, la MRC entame un véritable changement de perspective et se place au centre des efforts de développement économique de concert avec tous ses partenaires locaux et sa population. Ainsi, les dynamismes locaux ont désormais tendance à remplacer l'état planificateur comme pourvoyeurs directs de solutions. L'État fédéral et l'État provincial ne disparaissent pas nécessairement pour autant de l'échiquier économique. Au contraire, c'est leur rôle qui change seulement. D'ailleurs, le ministre Yvon Picotte le souligne bien dans son document intitulé «Développer les régions du Québec».

À une certaine période, le rôle de l'État l'amenait à une certaine prise en charge des besoins de la population. Ceci passait par une définition centralisée et normalisatrice des besoins et des niveaux de service que l'État se devait d'assurer à l'ensemble des citoyens. Plus récemment, l'évolution s'est caractérisée par le passage de l'État-providence à l'État-partenaire. L'État n'est plus seul à pouvoir et à devoir assumer le développement économique des régions par des interventions ou des investissements massifs et directs...<sup>17</sup>

Plus loin, le ministre Picotte parlera aussi d'État-accompagnateur.

Ce changement de perspective a des conséquences majeures sur la population et sur l'organisation de son mode de développement. Il

---

17 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1992) *Développer les régions du Québec*, ministre Yvon Picotte, Bibliothèque nationale du Québec, 1er trimestre, p. 18.



implique des changements de valeurs, des changements politiques et des changements de procédés.

Ainsi, au niveau des valeurs, ce repositionnement demande une revalorisation des valeurs entrepreneuriales. C'est le retour à l'initiative et à la responsabilisation des individus et de toutes les instances locales dans leur propre développement économique. Fini la recherche ou l'attente de solutions miracles venant de l'extérieur. Cette modification affecte non seulement les entreprises et les organisations dédiées au développement économique, mais aussi la population en général.

Sur le plan politique, ce changement de perspective implique aussi une décentralisation plus grande des actions de support au développement. Il propose une accentuation du leadership des élus locaux au niveau du développement économique et demande un partenariat accru entre les pouvoirs politiques locaux, les entreprises et les agents de développement.

Enfin, cette démarche présente des modifications significatives dans la façon de faire les choses (procédés). Elle demande des méthodes de travail différentes, de nouveaux cadres de références plus pertinents et des structures d'appui novatrices, adaptées aux nouvelles réalités.

Bien vécu, l'ensemble de ce processus, même s'il s'adresse à des organisations relativement autonomes, devrait permettre, ultimement, une certaine convergence des effets escomptés des activités de développement organisées sur le territoire par les milieux locaux.

Bref, en terminant, rappelons que conçue comme un système d'apprentissage, ces expériences-pilotes nous ont permis de voir émerger un modèle d'action, une démarche plus complexe et plus robuste que celle qui avait été initiée. Celle-ci devrait être maintenant discutée par les MRC participantes et réinvestie dans leur projet. Raffinée et complétée par une revue de littérature exhaustive, elle pourrait aussi être suggérée comme hypothèse de travail dans le cadre de recherches subséquentes ou de nouveaux projets de développement local.



# **DÉCENTRALISATION ET STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE EN ABITIBI- TÉMISCAMINGUE: LES LOTS INTRAMUNICIPAUX ET LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE**

**Mario CARRIER**  
**Université du Québec**  
**en Abitibi-Témiscamingue**

## **PRÉSENTATION**

La vision habituelle des débats sur la décentralisation consiste à imaginer quels champs de responsabilités pourraient être transférés du niveau national au niveau régional ou local. Alors, le procédé se comprend comme l'énumération de champs de responsabilités pour lesquels il s'agira d'analyser les pour et les contre d'une décentralisation. Des domaines tels que la sécurité publique, le transport urbain et régional, la culture, l'environnement, etc... reviendront inmanquablement sur la liste des champs possibles. Certes, il s'agit là d'un cheminement incontournable en la matière.

Toutefois, la perspective de la décentralisation peut emprunter d'autres voies. Dans le présent document nous examinerons deux de ces voies possibles. Il s'agit du transfert de propriété de ressources naturelles du niveau national au niveau local, d'une part. D'autre part, de la reconnaissance de la planification stratégique régionale et locale comme cadre d'intervention en matière de développement d'un secteur économique.

Ces deux voies de décentralisation sont en phase d'expérimentation en Abitibi-Témiscamingue, suite à deux ententes spécifiques entre le gouvernement du Québec et la région. Il s'agit de l'entente sur les lots intramunicipaux qui permet le transfert des lots du ministère des Ressources naturelles aux municipalités et de l'entente sur l'agro-alimentaire qui reconnaît le plan stratégique régional comme le cadre d'intervention gouvernemental dans le secteur agro-alimentaire.

Tout en présentant sommairement le contenu de ces deux ententes<sup>1</sup>, nous établirons un lien entre celles-ci et la question d'une stratégie entrepreneuriale à adopter en matière de développement économique local. Nous verrons en quoi une de ces ententes offre aux populations locales des moyens pour développer leur potentiel entrepreneurial, et en quoi l'autre entente est déjà porteuse d'une stratégie entrepreneuriale.

#### ENTENTE SPÉCIFIQUE SUR LES LOTS INTRAMUNICIPAUX EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

L'Abitibi-Témiscamingue compte approximativement la moitié des lots intramunicipaux du Québec sur son territoire. Suite aux États généraux du monde rural, tenus en février 1991, différents organismes de la région ont participé à une démarche, qui a conduit à l'entente ci-haut mentionnée entre le gouvernement du Québec et la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Au niveau provincial, quatre ministères ou organismes sont directement impliqués dans l'entente, soit: le ministère des Ressources naturelles, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère des Affaires municipales et le Secrétariat aux affaires régionales devenu depuis le Secrétariat au développement régional. Au niveau régional, c'est le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT) qui a été signataire de l'entente.

En Abitibi-Témiscamingue, il y a 14 000 lots intramunicipaux privés et 11 000 lots intramunicipaux qui jusqu'à l'entente étaient la propriété du gouvernement. L'entente porte sur les lots gouvernementaux. Jusqu'à l'entente, aucune stratégie de mise en valeur de ces lots n'était établie. Il y avait du pillage sur ces lots. Certains s'en servaient pour s'approvisionner en bois domestique. Trois

---

1 Le texte relatif à la description des deux ententes provient souvent intégralement soit du texte des ententes, soit du texte de résumés produits par le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT). Par ailleurs, des entrevues avec Madame Lyne Charland, directrice du MAPAQ pour l'Abitibi-Témiscamingue, et Monsieur Julien Rivard, consultant engagé par le CRDAT pour l'application des modalités de l'entente sur les lots intramunicipaux, m'ont servi à mieux comprendre les mécanismes et enjeux de ces ententes. Je les en remercie.

cents lots étaient loués par des agriculteurs. Un certain nombre était cultivé sans aucun droit. Bref, 35% de la superficie forestière habitée de la région était sous-utilisée. Ces lots, très majoritairement boisés, sont constitués pour un tiers de résineux et pour deux tiers de feuillus. Beaucoup de ces lots ont actuellement une valeur relativement modeste, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de mise en valeur et de l'abandon dont ils ont été l'objet. Actuellement, dans l'application de l'entente, on en est à l'opération de délimitation de la réserve des lots au sein des cinq MRC de l'Abitibi-Témiscamingue. Au cours des prochaines années, le monde municipal de cette région aura à faire la preuve qu'il est capable de gérer les lots intramunicipaux.

Voici les principaux termes de l'entente qui a été signée le 28 juin 1994 et de l'addenda à l'entente qui a été signé le 16 janvier 1995.

- 1) L'entente de juin 1994 prévoit le transfert gratuit aux municipalités locales par le ministère des Ressources naturelles de tous les **lots publics épars**, soit 3500 lots isolés ou faisant partie d'ensembles de 400 hectares et moins. Ces lots couvrent une superficie d'environ 760 km<sup>2</sup>. Le début du transfert est prévu pour juin 1995 et devrait se terminer à la fin décembre 1996.

L'**addenda** de janvier 1995 vient signifier l'**intention** du gouvernement de céder l'ensemble des lots, y compris les **blocs de lots** si les dispositions à l'entente sont respectées. Il est prévu que le gouvernement et le CRDAT discuteront de cette question après le transfert des lots épars, soit vers l'hiver 1997.

- 2) L'entente prévoit la création d'une réserve de lots agricoles et agroforestiers à même les lots intramunicipaux.

Une part de la réserve sera constituée de lots épars que le milieu décidera d'affecter à cette fin. Une autre partie sera constituée d'au maximum 600 lots pris à même les blocs de lots de plus de 400 hectares. Cette deuxième partie sera considérée comme faisant partie des lots épars et sera cédée aux municipalités locales.

Cette réserve de lots servira exclusivement à des projets agricoles (culture ou élevage) et à des projets agroforestiers (lots boisés servant de supplément de revenu à celui de l'activité agricole).

- 3) L'entente prévoit la conclusion entre les municipalités locales et le ministère des Ressources naturelles de conventions d'aménagement forestier pour la mise en valeur des blocs de lots de plus de 400 hectares. Cela représente 7500 lots en bloc couvrant environ 2740 km<sup>2</sup>. Ces conventions traiteront uniquement de la mise en valeur forestière par l'aménagement (coupe et travaux sylvicoles). Une municipalité seule, ou un regroupement de municipalités, pourront conclure une convention.

Trois principes seront à la base de chaque convention:

- ◇ l'obligation du respect du rendement continu de la forêt;
  - ◇ le respect des différents utilisateurs du milieu forestier;
  - ◇ l'autofinancement.
- 4) L'entente prévoit l'adaptation des programmes actuels de mise en valeur des lots privés du ministère des Ressources naturelles et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour mieux répondre aux besoins spécifiques de la région.
  - 5) L'entente prévoit la création d'un fonds de mise en valeur des lots intramunicipaux publics et privés dans chacune des MRC de la région. Ce fonds sera constitué:
    - ◇ des revenus nets provenant des lots transférés par le gouvernement aux municipalités (vente ou location de lots, vente des bois, octroi de droits sur les lots);
    - ◇ des revenus nets, provenant des lots sous convention d'aménagement forestier.

Parallèlement à la création de ce fonds, un montant de 250 000\$ (50 000\$ par MRC) a été octroyé au départ de l'entente pour démarrer le processus de mise en valeur des lots. À ce montant, l'addenda est venu ajouter 1 million de dollars. Ce montant a été réparti entre les MRC selon certains critères définis régionale-

ment. Cet argent devrait servir surtout à préparer les plans d'aménagement forestier.

Le fonds sera géré par les MRC ou leurs mandataires. Les revenus du fonds serviront à deux utilisations:

- ◇ la gestion des lots: il est à prévoir l'engagement d'un ingénieur forestier par MRC à temps plein ou à temps partiel;
  - ◇ le financement, sous forme de prêts ou de subventions, de projets forestiers et agricoles.
- 6) L'addenda préconise l'orientation de la mise en marché du bois de façon à créer le maximum d'activités dans les milieux ruraux. Une entente est prévue entre les MRC et le Syndicat des producteurs de bois (UPA) pour la mise en marché du bois des lots intramunicipaux.
- 7) L'addenda prévoit la création de comités multiressources consultatifs dans chaque MRC. Tout projet sur des lots épars devra être soumis à ce comité qui en fera l'évaluation et transmettra un avis à la municipalité. Tout projet de convention d'aménagement forestier sera soumis à l'approbation de la MRC qui se prononcera sur avis du Comité multiressources. De plus, la MRC ou son mandataire aura l'obligation de demander l'avis de ce comité pour chacun des projets financé par le Fonds de mise en valeur.

### **Lots intramunicipaux et stratégie entrepreneuriale**

L'entente sur les lots intramunicipaux de l'Abitibi-Témiscamingue est une forme de décentralisation dont la portée future reste encore à déterminer en termes de développement. Cette portée pourrait s'avérer non-négligeable. Selon le ministère des Ressources naturelles, le transfert des lots épars aux municipalités constituerait la plus importante transaction foncière de l'histoire du Québec. L'entente maintenant conclue, il reste à relever le défi de la mise en valeur des lots et là-dessus tout reste à faire.

Leur mise en valeur passera notamment par la réalisation de projets qui eux mettront à l'épreuve l'esprit entrepreneurial des populations locales concernées. Différents types de projets pourront être réalisés sur ces lots, soit des projets agricoles ou agroforestiers, soit des projets forestiers, récréatifs, fauniques ou manufacturiers. Certains de ces projets seront portés par des petites entreprises, mais aussi par des organismes sans but lucratif, y compris les municipalités. La mise en oeuvre de ces projets, créera, par exemple, des opportunités d'affaires pour des petites entreprises spécialisées dans la gestion de la ressource forestière ou dans l'exploitation forestière et les travaux sylvicoles.

En rapport avec la réalisation de ces projets, se pose la question de la gestion de la propriété de ces lots. Ceux-ci appartiendront dans un premier temps aux municipalités. Qu'en feront celles-ci? Favoriseront-elles une utilisation polyvalente et intégrée de cette ressource? Favoriseront-elles des projets créateurs d'emplois? Favoriseront-elles des projets basés sur l'entrepreneuriat local? Ces questions et d'autres de même nature révèlent l'importance et l'opportunité qu'il y aurait à définir une stratégie entrepreneuriale dans l'exploitation de cette ressource maintenant sous responsabilité locale.

#### ENTENTE SPÉCIFIQUE SUR L'AGRO-ALIMENTAIRE EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Suite au Sommet sur l'agriculture québécoise de juin 1992, les intervenants du secteur agro-alimentaire de l'Abitibi-Témiscamingue ont préparé un Forum sur l'agro-alimentaire qui s'est tenu le 27 novembre 1993. Le Forum était un exercice de concertation visant à établir les priorités pour le développement de l'industrie agro-alimentaire de la région pour les prochaines années. De ce Forum est effectivement ressorti un plan d'action et c'est l'essentiel de ce plan d'action qui a fait l'objet d'une entente spécifique entre le gouvernement provincial et la région de l'Abitibi-Témiscamingue.

C'est le 28 juin 1994 que l'entente a été signée entre le président du Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et responsable de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la



Société de financement agricole. Cette entente, contrairement à celle sur les lots intramunicipaux, ne comporte pas de transfert de propriétés ou de fonds directs pour soutenir l'application de l'entente. L'entente a essentiellement une valeur morale. Elle signifie l'engagement du gouvernement à appuyer la réalisation du plan d'action (qui est inclus dans l'entente), tel que défini par les intervenants de la région. L'entente vient entériner l'exercice de planification stratégique qui s'est déroulé entre les intervenants de la région et s'inscrit donc dans un processus de développement.

L'entente inclut six grands axes d'intervention qui sont interreliés entre eux. Nous en ferons une description sommaire, basée sur les priorités d'action.

#### *Potentiel biophysique à exploiter*

##### ◇ Promouvoir et valoriser le secteur agro-alimentaire:

- faire en sorte que les agriculteurs et agricultrices se donnent une stratégie pour être les premiers promoteurs de leur profession;
- faire connaître le potentiel biophysique agricole de la région en indiquant les meilleures utilisations qui pourraient être faites et ce, sous la coordination du MAPAQ.

##### ◇ Développer les entreprises existantes et favoriser le démarrage de nouvelles entreprises:

- établir une stratégie pour garder les gens dans la région et attirer les gens de l'extérieur pour favoriser le développement d'entreprises agricoles;
- explorer de nouvelles productions qui favorisent l'utilisation des sols et assurer l'éclosion de celles qui offrent de bonnes perspectives de développement et de marché;
- réserver prioritairement une banque de sols à potentiel élevé pour l'agriculture.

*L'approche filière: du producteur au consommateur*

- ◇ Mettre en place une table de concertation permanente entre tous les maillons de la chaîne agro-alimentaire.
- ◇ Mettre en place des regroupements de producteurs selon les besoins exprimés par ceux-ci et utiliser ceux qui existent déjà pour:
  - regrouper et régulariser l'offre de produits régionaux de manière à répondre toujours mieux aux besoins des consommateurs;
  - favoriser la transformation et la valeur ajoutée aux produits agro-alimentaires de la région.

*Ressources humaines*

- ◇ Promouvoir et valoriser la formation par des formules rejoignant les besoins spécifiques des producteurs.

*La recherche et le transfert technologique*

- ◇ Assurer la capacité du Conseil de recherche en agro-alimentaire de l'Abitibi-Témiscamingue (CRAAT) de répondre aux besoins prioritaires de recherche en région:
  - trouver des solutions pour assurer un budget de fonctionnement récurrent adéquat pour le CRAAT;
  - demander à l'UQAT l'inclusion de la recherche en agro-alimentaire dans son plan quinquennal de développement, afin de soutenir et de développer les travaux du CRAAT.
- ◇ Favoriser le développement de la recherche et du transfert technologique en agro-alimentaire en région:

- demander à l'UQAT l'inclusion de la recherche en agro-alimentaire dans son plan quinquennal de développement.

### *Les besoins de capitaux*

- ◇ Favoriser l'accès aux différentes sources de capitaux pour les entreprises agricoles.
- ◇ Développer la capacité des promoteurs à élaborer un plan d'affaires complet et favoriser l'utilisation des ressources techniques disponibles en région.
- ◇ Favoriser l'immigration de promoteurs en agro-alimentaire, particulièrement les producteurs, ayant non seulement des connaissances techniques mais également des ressources financières leur permettant de démarrer une entreprise.

### *Les interventions gouvernementales<sup>2</sup>*

- ◇ S'assurer que les services conseils auprès des entreprises agricoles soient de haut niveau et que le personnel soit plus disponible et accessible à la clientèle.
- ◇ S'assurer que la Société de financement agricole revoie ses mécanismes de soutien financier pour en permettre l'accès aux promoteurs ayant un projet agricole rentable, selon une notion de base d'affaires.
- ◇ Voir à ce que la Régie des assurances agricoles rende le soutien financier plus incitatif à la productivité et s'assure que les modifications apportées s'effectuent en concertation avec le milieu.

---

2 Pour des raisons évidentes, les intervenants gouvernementaux en cause n'ont pas endossé formellement le sixième axe d'intervention lors du Forum sur l'agro-alimentaire. Néanmoins, cet axe d'intervention s'est retrouvé dans l'entente entre le gouvernement et la région.

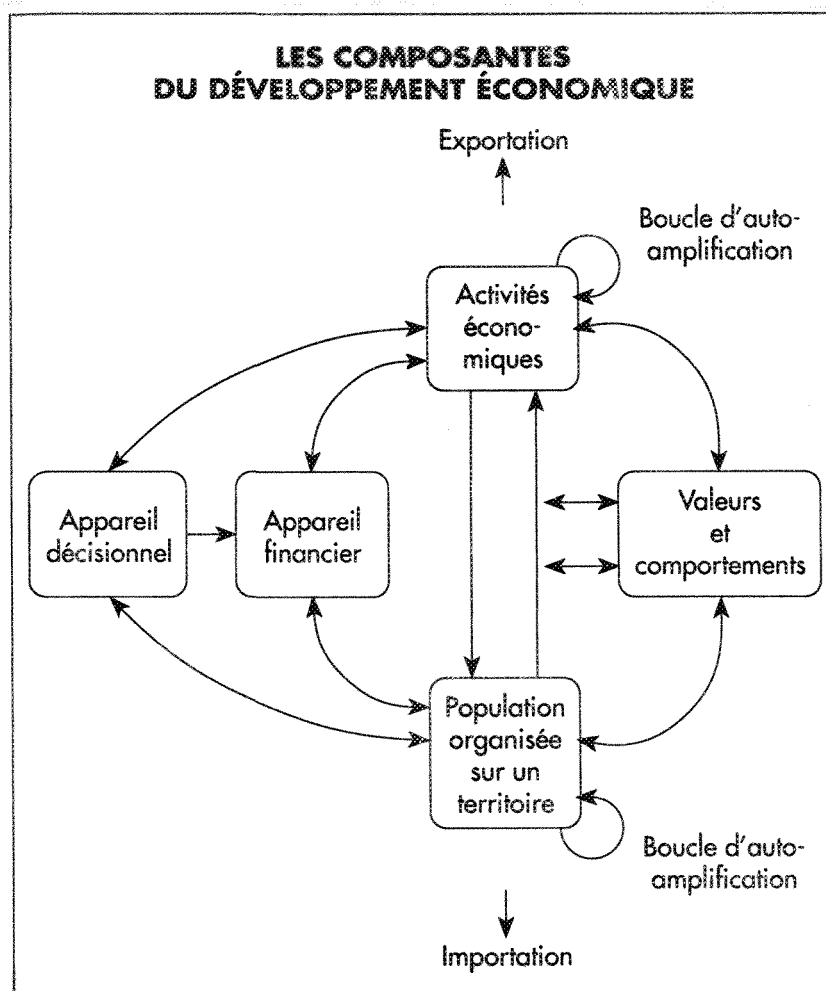
- ◇ Vérifier que la direction régionale du MAPAQ est responsable de l'émission des avis sectoriels pour la région lorsqu'il s'agit de projets reliés à la production.

Au-delà de la dimension partenariale de cette entente, ce qui nous semble important de souligner ici, c'est la stratégie entrepreneuriale qui est soutenue par les six axes d'intervention. Cette stratégie s'inscrit, par ailleurs, dans une compréhension systémique et dynamique du développement économique. Les six axes d'intervention sont en effet interreliés et représentent des composantes majeures de la dynamique du développement telle que conçue, par exemple, par Paul Prévost (1994)<sup>3</sup>. En effet, on peut établir un lien entre les axes d'intervention prévus dans l'entente et le modèle de Prévost sur les composantes du développement économique. Ainsi, sommairement, disons que l'axe 2 concerne l'appareil économique, les axes 3 et 4 concernent la population organisée sur un territoire, l'axe 5 est relié à l'appareil financier, l'axe 6 vise l'appareil décisionnel et enfin l'axe 1 réfère notamment aux valeurs et comportements.

---

3 PRÉVOST, Paul (1994) «Développement économique local et stratégie entrepreneuriale», chap. 6 dans *Développement économique. Clé de l'autonomie locale*, sous la direction de Marc-Urbain Proulx, Les Éditions Transcontinental inc., Fondation de l'Entrepreneurship, pp. 139 à 168.

Figure 1





# L'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES RESSOURCES COMME BASE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU AGROFORESTIER: LES ENSEIGNEMENTS DE QUATRE ÉTUDES DE CAS EN SAGAMIE<sup>1</sup>

Jean DÉSY  
Département des sciences humaines  
Université du Québec à Chicoutimi

## INTRODUCTION

### Le contexte d'émergence du projet

À l'automne 1993, l'équipe de recherche FORESPOIR, rattachée au Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'UQAC, (le GRIR), complétait une tournée régionale de consultation sur un dossier d'une dizaine de fiches techniques<sup>2</sup>. Ces fiches répondaient aux principales questions soulevées par autant de *pistes de relance* proposées aux citoyens, organismes et collectivités agro-forestières sagamiennes pour la revitalisation de leur territoire: fermes forestières, sociétés d'exploitation et de valorisation sylvicoles, forêts municipales, forêts partenariales, centre d'initiative et de culture forestières, parc régional des monts Valin, bois raméaux fragmentés, gestion polyvalente des ZEC, distillation d'huiles essentielles, récupération et transformation du bois submergé. Une carte synthèse y spatialise en conclusion l'ensemble des pistes, dans le cadre et les limites d'un projet de *forêt habitée privée*.

---

1 Ce texte s'inspire presque intégralement des éléments d'introduction et de conclusion d'un tout récent projet de recherche-action mené par l'équipe de recherche FORESPOIR depuis un an en région et dont les résultats sont publiés sous la forme de quatre mini-atlas, incorporant autant de rapports de recherche. On pourra consulter ces publications dans les municipalités concernées, ainsi qu'à la cartothèque de l'UQAC.

2 *Pistes de relance Forespoir*, GRIR UQAC, automne 1993, 33 p. (pagination multiple).

*communautaire*, récupérée graduellement à même les premiers 100 km de la forêt publique adossée aux localités forestières.

À ces six rencontres tenues à Chambord, Normandin, Mistassini, Alma, Chicoutimi et La Baie ont participé 38 organismes et sept municipalités et MRC (sur 110 invitations). Il en est ressorti de très nombreuses doléances sur la situation forestière actuelle, de nombreuses réactions à nos propositions, ainsi que quelques propositions d'action concrètes soumises à notre université<sup>3</sup>.

Parmi celles-ci, l'une d'elles a inspiré notre démarche actuelle:

«faire la preuve que l'avenir est dans les forêts municipales et la rétrocession des lots intramunicipaux et ainsi donner au milieu des outils [cartes, dossiers] pour défendre ce point de vue au niveau politique»<sup>4</sup>.

Des propositions ultérieures en provenance de citoyens de quatre municipalités nous ont incités à formuler un même projet en quatre volets territoriaux, c'est-à-dire Bégin, L'Ascension, Rivière-Éternité et Saint-François-de-Sales.

### Le projet

Le titre de ce projet: *Développement local et aménagement intégré du territoire et des ressources* éclaire suffisamment sur son caractère à la fois concret et global:

*Concret*, en ce sens que la démarche de recherche s'inspire de la recherche-action, c'est-à-dire d'un mouvement d'aller-retour régulier entre chercheurs et bénéficiaires de la recherche, à partir du devis jusqu'au produit final, en passant par deux ou trois échanges significatifs entre partenaires, pour faire le point et rectifier le tir s'il y a lieu.

---

3 Équipe FORESPOIR (1994) *Compte rendu de la tournée FORESPOIR tenue au Saguenay—Lac-Saint-Jean, automne 1993*. GRIR, UQAC, par Doris Gagnon sous la direction de Jean Désy, février, 18 pages.

4 *Ibid.*, p. 14.



*Global*, en ce sens qu'il appréhende tout le territoire municipal et pas seulement des secteurs cibles convoités, à savoir les lots intra-municipaux et certains projets spécifiques ciblés par des groupes porteurs. Nos outils d'analyse et nos disponibilités financières ne permettaient d'ailleurs pas de s'aventurer dans des études trop fouillées, nécessitant entre autres des relevés de terrain fort coûteux en temps et en argent.

D'autre part, les concepts de *polyvalence* et d'*intégration* occupent le coeur du processus de recherche; c'est l'aspect central de cette analyse globale des potentiels, effectuée pour chaque système écologique et pour tous les systèmes de chaque territoire municipal (de vingt à quarante selon les municipalités).

Enfin, démarche propre au géographe, aspects physiques et socio-économiques sont analysés successivement et dans leur interaction réciproque, pour donner aux intervenants locaux une vision «stéréoscopique» et réaliste de leur potentiel de transformation.

Cette entrée en matière permet donc de mieux comprendre la nature précise du projet, qui est de fournir aux intervenants municipaux des quatre collectivités locales, une analyse en six points de leur territoire:

- 1) le potentiel écologique de base (matériaux de surface, pentes et drainage);
- 2) le potentiel d'aptitude des systèmes écologiques, pour différentes activités centrées sur l'agriculture, la forêt et le récréotourisme;
- 3) qui fait quoi et où? Les gestionnaires et propriétaires de l'espace et l'utilisation du sol aux plans forestier, agricole et récréotouristique;
- 4) les projets ou besoins identifiés par les instances locales;
- 5) les propositions d'affectation intégrée du territoire;

- 6) le degré de développement local par rapport à la capacité collective de prendre en mains son développement.

### **Les objectifs du projet**

Plus qu'un livre de recettes, ce mini atlas peut être considéré comme un outil d'aide à la décision, qui respecte les possibilités bio-physique et économique du territoire agro-forestier. Il permettra de mieux gérer, planifier et enfin aménager l'ensemble des ressources du territoire municipal, y compris les lots intramunicipaux, présents dans trois des quatre municipalités à l'étude.

On peut considérer cette démarche comme une première étape, mais essentielle, dans la redynamisation économique du monde rural, en optimisant le plein potentiel de chaque écosystème constitutif du territoire municipal, dans le respect du développement viable du territoire et de ses ressources principales: matière ligneuse, sols agricoles, faune, eau, paysages.

Par l'inventaire écologique du territoire, on vise à fournir aux divers intervenants une connaissance structurée des caractéristiques naturelles du milieu, ainsi qu'une évaluation écologique qui indique pour diverses activités, les possibilités offertes et les contraintes imposées par ce milieu ainsi que les répercussions possibles de leur application.

D'une certaine manière, le projet rejoint l'analyse multicritère, dont l'objectif est de fournir au décideur des outils lui permettant de progresser dans la résolution d'un problème de décision où plusieurs points de vue, souvent contradictoires, doivent être pris en compte.

Ainsi, les objectifs généraux sont:

- 1) d'intégrer la cartographie écologique et la géomatique (Système d'information géographique, SIG), à la mise en valeur du territoire;

- 2) de favoriser une concertation accrue des gestionnaires des ressources renouvelables sur le territoire municipal.

Quant aux objectifs spécifiques, ils correspondent grossièrement aux six étapes de la recherche, ci-haut mentionnés, tout en demeurant à un niveau de généralité qui exclut des recommandations au niveau du lot.

## LA MÉTHODOLOGIE

Le projet s'est appuyé sur quatre grandes approches méthodologiques: l'inventaire écologique soutenu par l'informatique et la géomatique, la recherche statistique pour l'analyse socio-économique et démographique, les relevés de terrain pour saisie et vérification de données bio-physiques et socio-économiques et enfin l'interaction régulière avec les groupes contact.

### L'inventaire écologique

Privilegiée en cela par rapport à la majeure partie des régions du Québec, la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean possède depuis 1972 un inventaire écologique exhaustif de son territoire, à l'échelle du 1:125 000<sup>5</sup>. Nous avons donc largement utilisé les données de cet inventaire, au niveau des *systèmes écologiques*, pour lesquels nous disposions de tous les renseignements nécessaires, contrairement aux *types écologiques*, à trop grande échelle et sans limites spatiales précises. Par ailleurs, à l'usage, le système s'est souvent avéré trop vaste pour le niveau municipal et son concept est

---

5 JURDANT, M.; BEAUBIEN, J.; BÉLAIR, J.L.; DIONNE, J.-C.; et V. GÉRARDIN (1972) *Carte écologique de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Notice explicative. Vol. 1: L'environnement et ses ressources; identification, analyse et évaluation*. Rapport d'information Q-F-X-31, centre de recherches forestières des Laurentides, Environnement Canada, Québec, 93 pages.

maintenant remplacé par celui des *unités de paysage*, ou «landscape units»<sup>6</sup>.

Une réédition de cette recherche sur d'autres territoires devrait donc idéalement partir de ces nouvelles unités de paysages, pour lesquelles toutefois les données sont encore en partie absentes.

De nombreuses autres cartes ont complété l'information nécessaire, soit:

- ◇ *les cartes forestières* du ministère des Ressources naturelles, à l'échelle du 1:20 000, qui fournissent une quantité impressionnante d'informations sur la nature des peuplements forestiers, ainsi que des perturbations de toutes natures enregistrées au cours des dernières années. Les plus récentes *cartes écoforestières* y ajoutent les pentes et le drainage, en plus des matériaux de surface, ce qui arrive à point pour des travaux ultérieurs;

---

6 La méthodologie utilisée dans ce projet est bien résumée dans le volume suivant:

JURDANT, M.; BÉLAIR, J.-L.; GÉRARDIN, V. et J.-P. DUCRUC (1977) *L'Inventaire du Capital-Nature. Méthode de classification et de cartographie écologique du territoire* (3ème approximation). Environnement Canada, série de la classification écologique du territoire, n° 2, 202 p.

La dernière publication consultée sur le sujet a été présentée à la réunion technique sur la classification et l'évaluation des stations IUFRO, à Clermont Ferrand:

DUCRUC, J.-P.; PARENT, G. et G. CHABOT (1993) *Cartographie écologique et unité de paysage: application au milieu boréal québécois. Partie 1: L'unité de paysage, unité naturelle fonctionnelle*, ministère de l'Environnement du Québec, dir. de la Conservation et du Patrimoine écologique, Québec, sans pagination (publication préliminaire).

Enfin, l'esprit et les différentes étapes du processus de recherche utilisé ici sont inspirés de: JACOB, H.; CROTEAU, Y. et P. CARTIER, P (1990) *Proposition d'un aménagement polyvalent de la forêt Piché-Lemoine de la municipalité de Dubuisson*, ministère de l'Environnement, contributions de la division des inventaires écologiques n° 40, 64 pages.

- ◇ *les cartes topographiques au 1:20 000*, notamment utiles pour les lignes cadastrales, la topographie et la planimétrie. C'est grâce à elles qu'on peut entre autres compléter l'évaluation des paysages par l'appréhension des unités de paysages;
- ◇ *les cartes topographiques au 1:50 000 et au 1:250 000*, documents de référence indispensables et complémentaires du 1:20 000;
- ◇ *les plans d'urbanisme* de chaque localité, indiquant par le zonage actuel les intentions municipales en matière d'aménagement, sinon de développement. C'est l'un des instruments d'identification des projets locaux, mais d'un degré de fiabilité très relatif.

L'environnement technique sélectionné pour la réalisation du projet comprend les logiciels Cartier et Mapinfo. Grâce à ceux-ci, on constitue des bases de données biophysiques et foncières: la première provient du décodage de la légende des cartes des systèmes écologiques de Jurdant; la seconde comporte des informations relatives à l'utilisation du sol, aux activités, aux propriétaires et gestionnaires du territoire.

Chaque carte de base est donc numérisée, c'est-à-dire qu'on mémorise dans l'ordinateur les contours de chaque système écologique, appelé polygone, auquel on couple la banque de données géoréférencées. Ainsi, par le questionnement de cette dernière, on peut produire des cartes thématiques, de potentiel et d'interprétation.

Les cartes d'interprétation sont produites au 1:75 000 pour Bégin, L'Ascension et Saint-François-de-Sales et au 1:125 000 pour Rivière-Éternité, en raison de sa très vaste superficie.

Les trois paramètres de base retenus sont les matériaux géologiques de surface, le relief et le drainage. Les cartes d'interprétation soumises sont:

- ◇ les aptitudes des sols pour l'agriculture;
- ◇ les risques d'érosion des sols;
- ◇ la capacité de rétention en eau des sols;

- ◇ les aptitudes des sols pour la forêt;
- ◇ les risques de chablis;
- ◇ la traficabilité (la possibilité de circuler avec de l'équipement lourd);
- ◇ l'attrait du paysage;
- ◇ le potentiel récréatif des écosystèmes aquatiques;
- ◇ le potentiel récréo-nature;
- ◇ le potentiel pour la faune ongulée;
- ◇ le niveau d'intégration requis (les affectations proposées).

Les trois cartes suivantes complètent l'information:

- ◇ Propriétaires et gestionnaires du territoire.
- ◇ L'utilisation du sol, ou le couvert.
- ◇ Les activités reliées au couvert.

**La méthode d'intégration spatiale** de toutes ces données est fournie en détail par le commentaire de la carte finale d'affectation du territoire, intitulée: «Niveau d'intégration requis». Établissons tout-de-suite qu'en dépit des progrès spectaculaires de la géomatique dans les corrélations complexes de données à références spatiales, ce type d'évaluation demeure encore largement tributaire de «l'esprit de finesse» du cerveau humain, jamais totalement remplacé par «l'esprit de géométrie» de l'ordinateur. En effet, ce dernier ne peut en aucun cas intégrer dans ses tableurs tout ce que l'observation rigoureuse, l'intuition et la sensibilité de l'observateur-analyste recueille de la confrontation du terrain, du paysage naturel et construit, des témoignages de ses habitants et de toutes les cartes-miroir du territoire.

En contrepartie, la toujours dangereuse subjectivité du chercheur réduit d'un facteur x la fiabilité des résultats proposés. Elle nous apparaît toutefois moins arbitraire que l'application mécanique de calculs standardisés. C'est ainsi que la carte finale d'affectation du territoire est le résultat de la confrontation d'une dizaine de facteurs issus de tout le processus de recherche et passés au crible du jugement final de l'équipe.

### La recherche statistique

Cette stratégie de recherche qu'est l'analyse statistique doit s'appuyer sur des relevés ou inventaires officiels provenant de sources de recensement dont la validité et la fiabilité sont largement reconnues, et couvrent toutes nos unités d'observation. Trois sources statistiques majeures correspondaient à ces critères: Statistique Canada, la Commission de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que la Coopérative de développement régionale Saguenay—Lac-Saint-Jean. Ces trois institutions nous ont fourni les données nécessaires à la confection d'un *indice global de développement local*, lui-même issu de six *indices de développement*, confectionnés à partir de dix-neuf *indicateurs* socio-économiques. Statistique Canada nous a également fourni les données d'*évolution démographique*.

Par ailleurs, ces indicateurs signifient peu en soi, mais bien davantage s'ils sont insérés dans un univers plus vaste, c'est-à-dire si les unités territoriales à l'étude sont comparées à de nombreuses autres unités choisies dans un cadre territorial homogène plus large dont elles sont issues. FORESPOIR avait déjà identifié il y a quelques années ce territoire de référence, formé des localités de type agro-forestier en marge de l'écoumène sagamien, peuplées de 200 à 2 000 habitants, totalisant quelque 25 municipalités. C'est ce territoire qui apparaît à la **figure 1**.

Malgré toutes ces assurances de crédibilité évoquées plus haut, le traitement des diverses données nous a quelquefois confrontés à des contradictions, des absurdités, ou des classifications trop générales peu adaptées à la réalité des marges agro-forestières. Par exemple, comment comprendre que Statistique Canada ne relève aucun emploi en récréotourisme à Rivière-Éternité, alors que les instances municipales en comptent au moins une quinzaine de leur côté et que les masses salariales dans ce secteur, telles que relevées par la CSST, permettent d'établir à près de 70% la part relative de ce même secteur par rapport à la filière bois et l'agriculture?





Notons par ailleurs que Statistique Canada arrondit ses données à cinq chiffres, ce qui fausse les pourcentages sur de petits nombres et que la CSST n'inscrit sur ses listes que les cotisants volontaires, faussant bien sûr les données pour les TPE familiales, notamment du secteur agricole, puisque nombre de producteurs-propriétaires utilisent leurs propres assurances. Ce phénomène de très petites entreprises caractérisant fortement les marges agro-forestières, l'interprétation des résultats doit donc se faire avec beaucoup de circonspection dans ces territoires. Par ailleurs, le secteur récréotouristique n'existe pas comme tel dans la classification de Statistique Canada: on doit se rabattre sur des classes d'activités limitatives, telles que *Hébergement et restauration*.

Ces remarques méthodologiques majeures interpellent les intervenants socio-économiques locaux et micro-régionaux pour *la confection d'outils statistiques adaptés à la réalité de ces territoires*.

### Les relevés de terrain

À ce chapitre, distinguons deux types de relevés:

- 1) Les vérifications des données écologiques fournies par les cartes, au moyen de reconnaissances systématiques des rangs et des sites, en voiture ou à pied, complétées par des prises de photos couleurs souvent prises en double, sous formes de positifs et de diapositives. Bien souvent, ces tournées sur le terrain sont guidées par un ou plusieurs membres des groupes contact locaux, ce qui bonifie et accélère considérablement la démarche et permet de consigner beaucoup plus d'information pertinente. Les photographies aériennes constituent une aide souvent indispensable. Au total, on peut estimer à une dizaine le nombre de journées consacrées à ces tournées.
- 2) Les rencontres, entrevues et séances de travail avec des personnes ressources de chaque municipalité (secrétaires-trésoriers, propriétaires et gestionnaires d'entreprises, villégiateurs, agriculteurs...). Ces démarches ont été particulièrement utiles pour élaborer les cartes des propriétaires et gestionnaires, ainsi que les

dossiers de développement. On peut estimer également à une dizaine le nombre de journées consacrées à ces entrevues.

Les *dossiers* occupent une place importante dans la recherche, dans la mesure où ils focalisent sur la problématique et les stratégies possibles de développement d'un ou plusieurs créniaux de développement local. Certains touchent toutes les municipalités, tels les fermes forestières, les fermes d'élevage et la villégiature, tandis que d'autres sont spécifiques à chaque municipalité:

- ◇ Bégin: Aire commune; montagne des Conscrits; pomme de terre.
- ◇ L'Ascension: Tourbières, sanctuaire d'oiseaux migrateurs.
- ◇ Rivière-Éternité: Érablières; parois d'escalade.
- ◇ Saint-François-de-Sales: Arboretum.

#### **L'interaction avec les groupes contact (recherche-action)**

Cette approche prévoyait de trois à cinq rencontres avec les citoyens de chaque localité, afin de bien nous entendre sur la compréhension du devis, de faire part régulièrement au groupe de l'avancement des travaux et de rectifier les données ou l'orientation du travail si besoin était. Ce sont aussi ces groupes qui nous ont fourni une bonne partie de la documentation pertinente sur leur localité.

Les dites rencontres se sont toutes tenues aux mairies respectives, mais en nombre variable selon les localités: Quatre à Bégin et Saint-François, trois à L'Ascension et deux à Rivière-Éternité. Le mode de transmission et de circulation des documents expédiés à chaque responsable est en bonne partie responsable de cette sous-performance à ce chapitre, ainsi que les retards enregistrés pour la fabrication des cartes. Par ailleurs, les rétroactions documentées des groupes sur l'information cartographique se sont avérées minimales et de peu d'utilité pratique.

Pour l'essentiel, voilà donc résumées les grandes lignes méthodologiques de la recherche, qui sont bonifiées ponctuellement pour certaines des cartes produites, et en particulier pour la carte finale du «niveau d'intégration requis».

Nous sautons donc à pieds joints sur les résultats de recherche comme tels, spécifiques à chaque municipalité et d'un intérêt moins général. Nous sommes toutefois tenté de proposer une petite exception portant sur le **degré de développement local**. L'équipe FORESPOIR a mis au point, tel que signalé plus haut, un indice de développement local dont la liste des indicateurs et des indices dérivés, mérite une brève exposition, ainsi que les résultats globaux obtenus (**tableau 1 et figure 2**).

En dépit des réserves émises sur la fiabilité de ces indicateurs, il faut retenir que l'erreur est constante, s'appliquant à toutes les localités et fournissant ainsi une tendance générale fiable. En cas de «trou statistique» pour une localité, celle-ci est éliminée de l'ensemble; c'est le cas de six d'entre elles, ramenant à dix-neuf la population statistique de référence finale.

#### PISTES ET PROPOSITIONS D'ACTION

En guise de conclusion pratique à ce quadruple projet de recherche-action, il convient de rattacher les ficelles et de soumettre bien modestement des pistes et propositions d'action globales, mais également spécifiques à chaque localité étudiée. Elles tenteront de synthétiser les résultats d'analyse en intégrant les données biophysiques et socio-économiques dans un cadre territorial unifiant et dans une perspective d'intervention communautaire déterminée axée sur des points d'ancrage majeurs, sur des stratégies bien ciblées. Car ces propositions se situent aux niveaux normatifs et stratégiques, et non tactiques, pour utiliser le jargon de la planification stratégique. Elles fourniront aux instances municipales et aux groupes de citoyens avertis, des outils de décision pour aller de l'avant dans leur volonté de développement ou pour creuser davantage par des études complémentaires, des créneaux qu'ils jugeront porteurs.

## GRILLE DE CALCULS ET PROVENANCES DES INDICATEURS

INDICATEURS	CALCULS ET PROVENANCES
Population totale de 15 ans et plus	Ligne 1301 (Statistique Canada, 1991, 28)
Emplois d'agriculture-élevage	Ligne 1904 (Statistique Canada, 1991, 28)
Emplois récréo-tourisme	Ligne 1920 (Statistique Canada, 1991, 28)
Emplois filière bois	Lignes 1906+1908+1909+1910 (Statistique Canada, 1991, 28)
Coefficients de localisation d'un secteur d'activité (agriculture-élevage, récréo-tourisme, filière bois)	$(\text{Emplois d'un secteur municipalité} / \text{emplois trois secteurs municipalité}) \times (\text{emplois trois secteurs échantillon} / \text{emplois d'un secteur échantillon})$
Masse salariale d'un secteur (%)	Masse salariale d'un secteur / masse salariale trois secteurs X 100 (C.S.S.T. 1994)
Population avec diplôme d'école de métier (%)	Ligne 1305 / Ligne 1301 X 100 (Statistique Canada, 1991, profil 28)
Population avec diplôme universitaire (%)	Ligne 1308 + Ligne 1311 / Ligne 1301 X 100 (Statistique Canada 1991, profil 28)
Taux d'inoccupation (%)	100 - ligne 1607 (Statistique Canada, 1991)
Revenu moyen municipalité / revenu moyen échantillon (%)	Ligne 3811 / moyenne ligne 3811 échantillon X 100 (Statistique Canada, 1991, 28)
Rapport emploi / population 15 ans et plus (%)	Ligne 1603 / Ligne 1301 X 100 (Statistique Canada, 1991, profil 28)
Rapport emploi population municipalité / rapport emploi population échantillon (%)	$(\text{Ligne 1603} / \text{Ligne 1301 X 100 municipalité}) / (\text{Moyenne Ligne 1603} / \text{Ligne 1301 X 100 échantillon})$
Nombre de membres coopératifs	(Statistique Canada, 1991, 28)
Chiffre d'affaire coopératif	(Coopérative de développement régional, 1994)
Indice de scolarité	(Coopérative de développement régional, 1994)
Indice de disparité du revenu	$((\text{Indicateur \#7}) + (\text{Indicateur \#8})) / \text{moyenne échantillon}$
Indice de vocation d'agriculture-élevage	$((\text{Indicateur \#12 X 0,5}) + (\text{Indicateur \#9 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#11 X 0,25})) / \text{moyenne échantillon}$
Indice de vocation récréo-touristique	$((\text{Indicateur \#2 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#6 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#5 X 0,5})) / \text{moyenne échantillon}$
Indice de vocation forestière (filère bois)	$((\text{Indicateur \#3 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#6 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#5 X 0,5})) / \text{moyenne échantillon}$
Indice de coopération	$((\text{Indicateur \#4 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#6 X 0,25}) + (\text{Indicateur \#5 X 0,5})) / \text{moyenne échantillon}$
INDICE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	$(\text{Indicateur \#14} / \text{Indicateur \#13}) / \text{Indicateur \#11} / \text{moyenne échantillon}$

Tableau 1

## DIAGRAMME DE DISPERSION

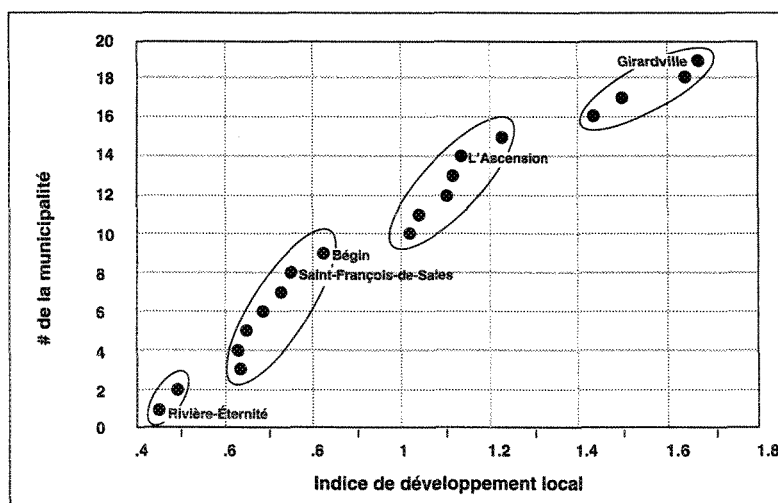


Figure 2

Diversification ciblée, intégration des atouts, télé-travail étudiant, couplage optimal spécialisation-polyvalence, maillage micro-régional, stratégie résidentielle, télé-développement et partenariat État-collectivités, constituent les huit fers de relance socio-territoriale majeurs que doivent examiner à fond les quatre collectivités participantes à ce projet. Examinons les succinctement.

### Diversification ciblée

La monovalence forestière prédomine dans trois des quatre municipalités étudiées. Nous parlons ici de la «filière bois» complète, allant de la coupe aux portes et fenêtres, en passant par l'usine de sciage et le transport. Les taux de spécialisation par rapport aux trois secteurs de base (forêt, agriculture et récréotourisme) oscillent entre 89 et 97% sur le plan des masses salariales déclarées à la CSST!! Soit, les chiffres doivent sans doute subir du dégraissage, des corrections, mais la tendance lourde reste inviolée: trop de spécialisation rend extrêmement vulnérable aux aléas de la conjoncture économique nationale et mondiale.

Par ailleurs, cette situation n'implique nullement d'abandonner la recherche de nouveaux créneaux à haute valeur ajoutée dans la transformation du bois à partir de la molécule et non de la seule fibre. Une dizaine de filières intéressantes à court et moyen termes sont proposées dans le récent ouvrage du collectif Forespoir<sup>7</sup>, démontrant toute la richesse insoupçonnée des nouveaux traitements de la biomasse forestière. Le projet d'investissement de 100 M\$ par une firme allemande dans la fabrication de panneaux particules à moyenne densité pour l'ébénisterie, à Ville de La Baie, est un exemple récent qui s'ajoute au succès de Panneaux Chambord.

---

7 DÉSY, Jean (sous la direction de) (1995) *Des forêts pour les Hommes et les arbres*, Montréal, Éditions du Méridien, 369 pages. Consulter en particulier le chapitre 4: «Les vingt filières de valorisation de la biomasse forestière». Un document vidéo d'une heure est également disponible sur le thème des filières, produit en février 1995 par le Service audio-visuel de l'UQAC.

Ce constat établi, que faire: *l'activité agricole* se maintient sur les meilleures terres au prix d'une mécanisation outrancière qui réduit la classe agricole à un noyau d'entrepreneurs endettés, ou disparaît carrément sur les terres marginales. Par ailleurs, le caractère saisonnier du *récréotourisme* limite aux trois mois d'été l'essentiel de la manne potentielle, sauf bien sûr pour les stations de ski, qui ont désormais fait le plein de clientèle, les relais de motoneige et les carnivals d'hiver.

Chose certaine, c'est qu'il faut coûte que coûte soit consolider la filière bois ou s'en dégager, pour explorer résolument les pistes prometteuses d'un récréotourisme sportif ou éducatif-culturel. Parmi les neuf projets locaux explorés au chapitre quatre de ce rapport, huit relèvent du récréotourisme et six d'entre eux développent le volet éducatif-culturel. À deux exceptions près (pommes de terre et tourbières), le choix de ces dossiers relève de propositions locales ou s'inspire d'activités déjà amorcées à petite échelle. À Rivière-Éternité par exemple, des projets d'érablières et d'escalade peuvent bonifier considérablement l'offre actuelle du Parc Saguenay, planche de salut incontestable de la municipalité. Même scénario pour Saint-François, dont l'arboretum gouvernemental peut ajouter un volet récréotouristique majeur à une activité purement scientifique. Bégin a tout intérêt à donner une touche culturelle à son patrimoine agricole et forestier, notamment en introduisant des circuits d'interprétation et d'éducation à la culture de la pomme de terre (rang 2 Est) et à une colline remarquable appelée Montagne des conscrits, à l'entrée de la ZEC.

Mais cette avenue du tourisme récréatif n'occupe pas tout le terrain, loin de là: des projets de fermes forestières et d'élevage de gibier sauvage surgissent partout à travers le territoire et la carte d'affectation témoigne des possibilités locales à cet égard. Mais à y regarder de près, ces deux pistes rejoignent quelque part le créneau récréotouristique, puisque les fermes forestières misent sur la chasse, la pêche, le plein-air, etc, tandis que les secondes créent un achalandage touristique facilement canalisable.

### **Intégration des atouts**

Les localités agro-forestières ont à surmonter le terrible handicap de la distance par rapport aux agglomérations urbaines et aux flux de visiteurs. Tout comme la Sagamie par rapport au Québec de base, mais à une autre échelle, ce sont là des «bouts du monde», méconnus, et à peine fréquentés par les utilisateurs de la forêt habitée (pêcheurs, chasseurs, plein-airistes, forestiers). La majorité des urbains les ignore.

Il faut donc créer un pôle d'attraction récréotouristique local, en fait davantage un *réseau polarisé* d'attractions interreliées et jusqu'à un certain point interdépendantes, générant par rapport à la clientèle urbaine une image forte d'attraits multiples, à la limite offerte sous forme de forfaits coiffés d'un thème unificateur. On pourrait penser par exemple à offrir une journée de visites intégrées à L'Ascension, autour de thèmes proches du tourisme industriel (scierie d'Uniforêt, barrage de Chûte-du-Diable d'Alcan, tourbières en exploitation, de la cie Lambert), ou du tourisme de conservation (sanctuaire d'oiseaux, jardin botanique, hameau écologique, tourbières réticulées), le tout complété par l'escalade de la «montagne au sept clochers», un tour d'hydravion ou une mini-croisière sur la Péribonka, couronnée par une animation musclée à Jos Bonka. À chaque municipalité d'identifier ses circuits et ses thèmes potentiels et de mettre en marche le concept, selon un plan d'ensemble et un échéancier d'implantation réaliste, vaste opération marketing et publicité compris.

### **Télétravail étudiant**

Belle occasion par ailleurs de repérer la matière grise locale, les citoyen-ne-s les plus scolarisées et de les mettre à l'ouvrage sur un collectif de travail dynamique, même à distance. Les statistiques démontrent que plusieurs localités présentent de bons indicateurs de scolarité, notamment universitaire. La contribution et l'intégration de toutes les ressources humaines qualifiées disponibles sur le territoire municipal, s'avère une clé majeure du développement local. Il faut contacter régulièrement tous les jeunes universitaires et cégepiens aux études dans les centres urbains et les saisir de la

problématique locale, du plan entrepris localement, et leur demander d'intégrer le plus souvent possible ces sujets de recherche à leurs travaux longs ou à leurs mémoires de fin d'études.

Ainsi, les liens de parenté et de solidarité locales se maintiendraient davantage entre les résidents et leurs jeunes expatriés. Ils développeraient peut-être ainsi un sentiment d'appartenance renouvelé, contribuant par le fait même à faire revivre une terre natale que certains pourront ou voudront réintégrer si leurs efforts contribueraient à leur trouver un emploi décent sur un territoire redynamisé.

### **Couplage optimal polyvalence-spécialisation**

Le libellé même du projet de recherche donne le ton au concept privilégié tout au long du rapport: aménagement intégré des ressources et polyvalence de l'utilisation du territoire. Le principe à la base de ce parti-pris emprunte au phénomène de synergie les effets attendus de cette polyvalence: multiplication par deux ou trois des possibilités d'utilisation d'une même superficie de territoire. Cette diversification est également conforme au principe de biodiversité que la Nature pratique avec tant de succès depuis des milliards d'années et que la monovalence agricole ou forestière vient menacer ou détruire pour des motifs étroitement économiques, intenables à long terme. Le concept des fermes forestières va dans ce sens, mais plus difficilement celui des fermes d'élevage de gibier sauvage. En effet, si on ne respecte pas les capacités de charge des pâturages et une diversité maximale des écosystèmes présents dans ces pâturages (boisés, étangs, prairies, tourbières, etc.), on risque fort de saccager et de compromettre l'avenir des ressources, du sol et de l'activité elle-même, à l'image de ce qui se passe aux Sentiers de la nature de Saint-Félicien.

Le scénario de la polyvalence possède une vertu supplémentaire au plan social: elle permet une moindre spécialisation, avec souvent moins d'exigences en capital et en savoir-faire, donnant ainsi accessibilité aux ressources à une plus grande quantité de producteurs. La pratique de la polyvalence ne s'improvise pas non plus, exigera sans doute des formations supplémentaires, mais de niveau accessible à une majorité pourvu d'un faible niveau de scolarité.



Enfin, la spécialisation restera probablement indispensable dans certains secteurs-clés industriels, tels qu'évoqués plus haut (diversification ciblée), mais devra céder graduellement le pas à l'intégration et la polyvalence en ce qui concerne l'aménagement des espaces, du territoire, des paysages.

### **Maillage micro-régional**

Nous l'avons déjà avoué, le niveau municipal s'avère souvent trop limité pour parler de stratégies de développement économique local. Il faut rapidement élargir au niveau micro-régional, celui des MRC ou des SADC notamment, pour développer une prise suffisante sur un développement durable et viable. Les lacs, les rivières, les montagnes et les chemins, les paysages et les cultures chevauchent allègrement les frontières municipales, autant de ressources à la base de l'aménagement et du développement local.

C'est ainsi que Rivière-Éternité doit déjà composer avec les autorités du Parc Saguenay et du Parc marin, englobant une douzaine de municipalités du Bas-Saguenay, pour développer son «morceau» de parc; et avec les municipalités voisines pour un accès facile à la ZEC Brébeuf, majoritairement sur son territoire. Il serait impossible de développer le potentiel de la rivière Saint-Jean sans association avec Anse-Saint-Jean, ni son potentiel d'escalade sans étroit partenariat avec divers clubs ou fédérations spécialisés dans le domaine en Sagamie. Son potentiel d'érablières se développera harmonieusement en intégrant ses projets à ceux déjà existant à Laterrière ou Sacré-Coeur.

La plupart des projets de sentiers de VTT ou de randonnée pédestre ont intérêt à se structurer largement en planifiant un maillage optimal de centres d'accueil, de locations d'équipements ou de service en étroite complicité avec les municipalités environnantes, ce que le Conseil économique du Lac Saint-Jean Est a déjà bien compris en travaillant sur ce concept autour de Saint-Nazaire.

### **Stratégie résidentielle**

Une des propositions-clés déjà formulées par un de nos illustres collègues de sociologie forestière abitibien est la stratégie résidentielle en milieu agro-forestier, c'est-à-dire un plan d'établissement local. Il s'agit d'attirer de nouveaux résidents urbains, jeunes couples ou familles de préférence, en leur offrant libre usage d'une maison inoccupée et d'une terre agricole ou boisée inexploitée, avec possibilité de rachat graduel de ces biens par l'institution prêteuse. Ces couples devraient idéalement s'insérer dans un nouveau projet local décidé par la municipalité, comme travailleurs manuels ou intellectuels et rémunérés en conséquence. L'implantation d'une vingtaine de ces nouveaux ménages par municipalité serait de nature à générer du sang neuf, — sans doute aussi un peu de friction avec les résidents... —, et également des retombées économiques et démographiques intéressantes.

Cette hypothèse est avancée sans la moindre étude ou expérimentation préalable, mais vaudrait d'être examinée à son mérite avec les Caisses populaires locales, à titre d'institutions prêteuses étroitement impliquées dans le développement local.

### **Télédéveloppement**

Au-delà de la proposition de télé-travail étudiant suggérée plus haut, le télédéveloppement devrait s'installer en force dans les localités agro-forestières. De quoi s'agit-il? De la constitution de groupes d'intercommunication, formés en un «réseau intrarégional périphérique», à la fois horizontal et vertical, c'est-à-dire branché entre localités périphériques porteuses d'un même projet et branché simultanément à des contacts privilégiés de l'appareil gouvernemental, municipal ou privé, régional ou national.

Le projet exige minimalement l'existence de quelques micro-ordinateurs privés dans chaque localité, munis d'un logiciel de babillard électronique (genre «First Class») et reliés à un serveur central dont les services peuvent être loués pour une période donnée (notamment par Interaction Qui, au cégep d'Alma). Autre exigence centrale: un solide projet commun reliant organiquement et quoti-

diennement tous ces «branchés», qui seul, selon de nombreuses témoignages vécus, permet de justifier de tels coûts et surtout de générer une telle constance d'utilisation.

Mais le gros avantage de tout cet échafaudage, c'est de faire avancer à pas de géant tout projet bien ancré dans la volonté collective, de mettre à contribution et de mobiliser bon nombre de citoyens peu impliqués dans le développement local et de créer cette solidarité intra et inter-municipale, voire intra et inter-régionale. La force potentielle de cet outil est incroyable, permettant de décupler la puissance de la *démocratie informationnelle*, selon l'expression chère à notre collègue éthicien Alex Rada.

Il permet également de mettre à portée de main, en zone périphérique, les savoirs du pouvoir qu'on aura été chercher parmi des alliés potentiels des milieux privés et publics du Québec central et urbain. La distance aura partiellement été vaincue, permettant ainsi de jouer à armes plus égales avec les agglomérations siphonneuses de richesses et de faire émerger la mobilisation collective à plusieurs niveaux de la société.

#### **Partenariat État-collectivités: vers un élargissement local du programme d'aide au travail indépendant (A.I.T.)**

Une dernière piste nous semble devoir être explorée d'urgence, qui s'inscrit dans le vaste débat des coupures fédérales à peine amorcées dans les prestations de chômage individuelles et qui risquent de donner une sévère mise en échec au développement local.

Pour les **collectivités**, il s'agit de préciser un projet de développement structurant, possiblement inspiré de la dizaine de projets locaux proposés et des points deux et cinq de cette conclusion visant l'intégration des projets locaux et micro-régionaux. Cette étape franchie à l'aide d'un comité de travail ad hoc formé en bonne partie de chômeurs saisonniers résidents, acceptant volontairement de s'engager dans cette démarche, il s'agit de former une entreprise incorporée et à but lucratif. Celle-ci serait chargée de négocier pour une période maximale de trois ans le versement des prestations d'assurance chômage des actionnaires et leur gestion quotidienne par

l'entreprise. Un principe de base obligerait les actionnaires à réinvestir tous les profits dans la nouvelle entreprise, à tout le moins durant les premiers cinq ans, afin de consolider ses bases financières et à s'assurer du maximum d'implication personnelle des membres.

*Préalablement* à cette démarche auprès de l'État, la nouvelle entreprise râtisse tous les programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'entreprise, incluant de préférence des sessions de formation aux travailleurs-actionnaires, afin d'accumuler les capitaux de démarrage et de fonctionnement nécessaires. Elle supervise également un plan d'affaires et un plan de marketing, possiblement réalisés par des étudiant-e-s en formation universitaire dans le domaine, plans évidemment destiné à conforter les prétentions des nouveaux entrepreneurs auprès des organismes subventionnaires et de l'État.

Pour l'État, cette entente présente l'avantage suivant: une probabilité beaucoup plus grande de se délester au bout de la période de trois ans, de tout versement de prestation à ces bénéficiaires qui auront eu la chance unique de démarrer une entreprise, d'acquérir une formation adaptée et de devenir autonome financièrement dans le cadre d'une entreprise locale rentable qui contribuera au développement local et... à de nouvelles entrées fiscales! C'est qu'en définitive, l'État créerait alors une synergie de grande force en ciblant ses prestations dans des P.M.O. potentiellement rentables et créatrices d'emplois durables, au lieu de les disperser individuellement sans aucune force de frappe réelle, sans autre finalité que la survie de l'individu. C'est la collectivité locale qu'il faut ressusciter, qui à son tour ranimera l'individu.

Pour le citoyen, il s'agit en quelque sorte de troquer son «salaire» de chômage pour du capital de risque dans une entreprise, scénario déjà opérationnel dans les Programmes d'aide au travail indépendant (A.T.I.), mais qu'il s'agit d'élargir aux collectivités. Il se donne également toutes les chances de se forger sur le tas une nouvelle éducation de base, une nouvelle «culture entrepreneuriale collective», maintenant seule à pouvoir faire face à l'agonie collective de sa localité. Il apprend à développer sa créativité et sa liberté personnelle, ingrédients essentiels à toute véritable décentralisation, à toute tentative de développement local.

Multipliée par cent ou mille, cette stratégie serait de nature à faire épargner à l'État des centaines de millions de dollars distribués à demi-perte aux individus, et ce dans un horizon de trois à quatre ans, tandis que les collectivités s'enrichiraient de nouveaux entrepreneurs dynamiques et de solidarités nouvelles pour consolider les territoires agroforestiers.

Une idée à récupérer, à bonifier, à faire décoller, en étroite symbiose avec les sept autres proposées plus haut.

En tout dernier lieu, voici quelques réflexions pratiques sur cet exercice d'un an et de quelque 20 000\$ qui a permis ces résultats. Elles permettront de rectifier le tir en cas d'extension de ce projet au reste du monde agro-forestier régional.

- ◇ Plus qu'une commandite ou qu'un simple contrat de consultant privé, cette stratégie de recherche dite recherche-action, permet l'implication d'un petit noyau de résidents par leur participation au processus de recherche. Dans les faits, cette interaction s'est difficilement réalisée en raison de la lenteur de rétroaction des groupes et de leur faible capacité critique face aux documents fournis pour examen. Une direction plus ferme des leaders locaux et un encadrement plus serré de FORESPOIR semblent avoir fait défaut.
- ◇ Les territoires municipaux s'avèrent trop petits pour de telles recherches. Il faut travailler au niveau micro-régional, à une échelle permettant des partenariats socio-économiques complémentaires entre municipalités dont les ressources et potentiels sont à mailler étroitement. Nous sommes heureux d'apprendre que la SADC Lac-Saint-Jean-Est semble fortement intéressée par un élargissement du projet à son territoire d'intervention.
- ◇ Une partie importante des énergies du projet se perd à la recherche de subventions dont le total somme toute très modeste ne permet que des opérations globales, interdisant toute micro-recherche sur le terrain, objectif partiel du projet (les «zooms», comme on les appelait). À cet égard, les refus ou demi-refus de contribution de la part des MRC Domaine-du-Roy et Lac-Saint-

Jean-Est, nous ont interdit ces micro-recherches touchant en particulier les lots intramunicipaux.

- ◇ Il s'avère indispensable de créer et de réaliser dans un très proche avenir des inventaires socio-économiques standardisés, informatisés et géoréférencés, adaptés à la réalité des territoires ruraux, tâche que devraient réaliser conjointement les CADC, le GRIR, ou les Laboratoires de Géographie de l'UQAC, par exemple.
- ◇ Nous souhaitons vivement que les nouvelles cartes éco-forestières puissent couvrir le plus vaste territoire régional possible, puisqu'elles serviront de base incontournable à toute nouvelle tentative d'inventaire écologique, maintenant bâti sur l'approche des unités de paysage, et non sur les classiques écosystèmes de l'inventaire écologique de 1972.
- ◇ Bref, c'est le plus cher désir de l'équipe FORESPOIR de voir s'implanter régionalement cette approche de développement local par l'aménagement intégré des ressources et du territoire. Puisse ce premier essai sembler assez concluant pour convaincre les instances locales et micro-régionales de s'engager dans cette avenue prometteuse de revitalisation socio-territoriale.

**COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DE  
L'ÉCONOMIE ET DE L'EMPLOI -  
DOMAINE DU ROY (CDÉE)**

**Bernard GÉNÉREUX  
Maire de Saint-Prime  
et président du comité exécutif intérimaire  
de la CDÉE Domaine du Roy inc.**

**INTRODUCTION**

Tirailé entre une économie en pleine restructuration et le désengagement de l'État à l'égard de plusieurs responsabilités de développement, le Québec des régions bouge, à la recherche d'une affirmation et de moyens qui lui permettront de maîtriser son avenir. Partout nos régions se réveillent, engourdies par des années de centralisation et de dépendance qui, dans bien des cas, ont contribué à freiner les initiatives des collectivités.

Au coeur de cette révolution se trouve le pouvoir municipal, dont le champ d'action s'est étendu au cours des dernières années et qui prendra encore plus d'ampleur dans un proche avenir. Les forces endogènes de développement qui émergent de nos collectivités ont été stimulées par les réflexions de fond que leur a proposé le CADC (maintenant SADC suite à la fusion avec le CAE) au cours des dernières années et sollicitent maintenant, de la part des élus locaux, un leadership capable d'animer, de mobiliser et de canaliser l'énergie nouvelle vers des stratégies gagnantes.

Plusieurs organismes de développement sont à l'oeuvre au sein de nos municipalités (SADC, CLD, SAJE, commissariats industriels, commissions scolaires, CLSC, etc.). Si l'action de ces acteurs s'est organisée de façon plutôt isolée jusqu'à présent, la volonté de rapprochement et de concertation est de plus en plus présente et partagée. Le temps est maintenant venu pour le pouvoir municipal, notamment par le biais du conseil de la MRC, d'exercer un leadership en matière de développement économique et social. Il ne s'agit

pas de faire le travail à la place des autres, mais d'affirmer en tant que représentant légitime de la collectivité, une volonté d'animer et de coordonner la réalisation, à notre niveau, d'un projet de société auquel tous les acteurs présents sur le territoire seront conviés à participer. Les efforts dispersés et leurs actions éclatées n'ont plus leur raison d'être.

Notre objectif commun consiste désormais à être solidaire pour innover afin d'augmenter notre capacité à créer des activités de production et de développement.

Cet objectif suppose des liens entre le milieu des affaires, le monde politique, le secteur de la formation, les acteurs du domaine social et celui des institutions financières.

Enfin, depuis un certain temps, le gouvernement et certaines institutions financières ont mis à la disposition des régions des moyens financiers pour créer des fonds d'investissement locaux. Ces outils sont le prélude à la mise en chantier de nombreux projets à caractère économique certes, mais aussi à caractère social et culturel. En effet, une communauté ne peut se développer harmonieusement que par la synergie de ces trois secteurs d'activité. Cependant, pour être viables et porteurs d'avenir, ces projets devront être encadrés dans une vision commune et mobilisatrice de développement local.

La collectivité Domaine du Roy a connu certaines expériences de concertation réussies sur son territoire, notamment la formation de *Initiative Touristique Lac-Saint-Jean*, mais plus encore au niveau municipal. Ces expériences demandent la collaboration d'une foule d'acteurs qui ont tous le même objectif: la croissance économique de leur collectivité. Ce projet, qui recommande la mise en place d'une structure de concertation, vise l'atteinte de cet objectif.

C'est dans cet esprit de concertation que la MRC Domaine du Roy, par l'entremise de l'UMRCQ, convia les élus municipaux ainsi que les forces vives du milieu à deux sessions de formation sur l'organisation du développement local. Les objectifs du programme de formation étaient de créer un groupe de leaders locaux dédiés au développement économique de la MRC Domaine du Roy et de



mettre en route les travaux du groupe en vue de faciliter le développement économique et la création d'emplois dans la collectivité Domaine du Roy.

Suite à cette formation qui s'est déroulée au printemps 1994 et qui a réuni 36 participants, un comité exécutif intérimaire fut mis sur pied. Le mandat de ce comité était de proposer une réorganisation du développement local dans la collectivité Domaine du Roy en tenant compte de quatre thèmes répartis en autant de sous-comités:

- ◇ la vision d'avenir de la collectivité;
- ◇ l'organisation de la CDÉE;
- ◇ le financement;
- ◇ l'animation de la démarche.

Le comité exécutif intérimaire est composé d'élus de la MRC Domaine du Roy, de représentants des corporations ou comités locaux de développement (CLD), du CADC du Domaine du Roy et du CAE Lac-Saint-Jean-Ouest inc. (maintenant SADC), du cégep de Saint-Félicien et du Centre d'entrepreneuriat. Les membres du comité et des sous-comités ont convenu de créer la Commission de Développement de l'Économie et de l'Emploi Domaine du Roy.

### **La mission de la CDÉE**

Cette mission se formule comme suit:

«Stimuler l'émergence d'une nouvelle vision du développement socio-économique et de l'emploi, en conformité avec les valeurs et les axes priorités par la Commission. Elle s'articule à partir de la base et du dynamisme local par une approche globale et intégrée, en respectant les réalités et caractéristiques de chaque municipalité.»

### **Les valeurs dominantes de la commission**

Les valeurs de la CDÉE sont intimement liées aux valeurs de notre société. Fondamentalement, une valeur correspond à un comporte-

ment idéal. Les idéaux que tous les membres partagent sont les suivants:

- ◇ **intégrité:** transparence, honnêteté, équité;
- ◇ **imputabilité:** rendre responsables les membres;
- ◇ **respect mutuel:** égalité, équivalence, pas de titre;
- ◇ **devoir social:** collectif;
- ◇ **contribution communautaire:** intérêt collectif;
- ◇ **sens des responsabilités:** conviction et maturité;
- ◇ **conscience de groupe:** liberté et dignité individuelle;
- ◇ **amélioration continue:** respect de la collectivité;
- ◇ **respect de la vie:** respect des gens et de leur environnement;
- ◇ **partage du pouvoir:** il réside dans chacun des membres;
- ◇ **développement des talents:** reconnaître le potentiel et les talents des membres;
- ◇ **constance dans l'effort:** mettre l'effort au coeur de nos engagements;
- ◇ **joie et honnêteté:** gage de santé et de prospérité;
- ◇ **solidarité:** entre membres provenant de différents secteurs d'activités.

### Les principaux axes de la CDÉE

La CDÉE, par son rôle dans le développement local global et intégré sur le territoire de la MRC Domaine du Roy, doit axer ses actions vers toutes les sphères d'activités de la collectivité. Ainsi, les principaux axes d'intervention de la CDÉE seront les suivants:

#### *Axe politique*

- ◇ Interpeller le politique par rapport à ses responsabilités en matière de développement local.
- ◇ Définir des tactiques et des stratégies politiques pour l'atteinte de la mission.

***Axes économique et technologique***

- ◇ Revitaliser l'environnement économique.
- ◇ En stimulant le développement de la PME et la TPE.
- ◇ En valorisant toutes les idées novatrices.
- ◇ En favorisant le partenariat.
- ◇ Gérer un ou des fonds d'investissement.

***Axes social et culturel***

- ◇ Se brancher sur la base pour permettre à l'ensemble des citoyens de contribuer à l'essor économique.
- ◇ Identifier et favoriser les besoins collectifs.
- ◇ Encourager les gens à se prendre en main.
- ◇ Favoriser les échanges interculturels.

***Axe environnement***

- ◇ Respecter le seuil de tolérance de la nature, dans une perspective de développement durable.
- ◇ Harmoniser le prélèvement et le renouvellement.

**Mode de fonctionnement de la CDÉE**

Ce que la CDÉE cherche à créer, c'est un lieu de concertation et d'échanges permettant à l'individu d'avoir l'occasion d'être pleinement lui-même. Pour ce faire, la CDÉE préconise le mode de fonctionnement suivant:

***Mode de décision zéro-objection***

«Zéro-objection» signifie que le mode de décision dans la CDÉE est le consentement des membres. Ceci signifie qu'aucune décision ne peut être prise tant qu'un des membres y oppose une ou des objections.

***Double lien***

Ce «double lien» signifie que chaque administrateur est imputable, auprès de son collège électoral, des décisions prises par le conseil d'administration.

***Objets de la CDÉE***

- ◇ Susciter la concertation dans le milieu entre les différents intervenants concernés, afin de stimuler le développement économique et celui de l'emploi sur le territoire de la MRC du Domaine du Roy.
- ◇ Définir et actualiser la planification stratégique du territoire en y intégrant les tactiques appropriées.
- ◇ Proposer une vision de développement économique commune et mobilisatrice conforme aux aspirations sociales et culturelles de la collectivité.
- ◇ Trouver de nouvelles manières de faire pour assurer le développement et l'épanouissement de la collectivité.
- ◇ Appuyer les promoteurs en mettant à leur disposition les ressources et les moyens de réaliser leurs projets, tels des fonds de développement ou d'investissement.
- ◇ Soumettre des recommandations aux dirigeants de la MRC du Domaine du Roy en matière de développement économique et d'emploi.

## STRUCTURE DE LA CDÉE

La CDÉE sera composée d'un minimum de 90 membres provenant de tous les secteurs du territoire et représentant les secteurs d'activités que nous y retrouvons.

Vingt-deux personnes choisies parmi les membres de la commission, géreront les affaires de la commission.

Afin de couvrir adéquatement tous ces secteurs d'intervention, une ou des commissions de crédit, composée(s) de cinq membres ou plus, sera ou seront mises sur pied afin de gérer d'éventuels fonds de développement ou de capital de risque mis à la disposition du milieu.

Une commission politique sera également mise sur pied, afin de faire le lien entre la base et les différents niveaux de prise de décisions.

Au fur et à mesure de la progression des travaux de la CDÉE, celle-ci pourra former tout comité ou sous-comité qu'elle pourra juger à propos afin d'atteindre ses objectifs et ainsi remplir sa mission.

## Membership de la CDÉE

Afin d'obtenir une représentativité adéquate du territoire et de ses différents secteurs d'activités, la CDÉE sera composée d'un minimum de 90 membres désignés par différents organismes ou sollicités par le conseil d'administration, en tenant compte des collèges électoraux suivants:

### Collèges électoraux:

◇ Élus municipaux (incluant Mashteuiatsh)	15
◇ Corporations locales de développement	8
◇ SAJE, SDSR, SIESF, C.Entrep., SADC	5
◇ Tourisme	5
◇ Éducation	5
◇ Représentants du monde du travail	5
◇ Gens d'affaires:	

–	secteur primaire	9
–	secteur secondaire	9
–	secteur tertiaire (incluant professions libérales)	9
◇	Autres secteurs d'activité:	
–	Culture et loisirs	
–	Communautaire	20
–	Santé & services sociaux	
–	Autres (voir 2.1.i)	

**TOTAL:** minimum 90

À l'exception des membres reconnus selon le paragraphe «i» du présent article, la liste des membres est entérinée annuellement par le conseil d'administration au plus tard 30 jours avant la tenue de l'assemblée générale annuelle de la commission. Pour ce faire, le conseil demande aux organismes concernés de déléguer leurs membres et sollicite la venue de membres afin de constituer son membership, soit:

- a) quinze membres élus municipaux désignés par les autorités municipales, dont un par municipalité rurale, incluant le conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean, et trois pour les villes de Roberval et Saint-Félicien;
- b) huit membres sont désignés, au nombre de un chacune, par les Corporations locales de développement du territoire;
- c) cinq membres sont désignés, au nombre de un chacun, par les organismes suivants: Société de développement du secteur Roberval, Société d'initiative économique de Saint-Félicien, Société d'aide au développement des collectivités Lac-Saint-Jean-Ouest inc., Service d'aide aux jeunes entrepreneurs, Centre d'entrepreneuriat Lac-Saint-Jean-Ouest inc.;
- d) cinq membres sont désignés par Initiative touristique Lac-Saint-Jean;
- e) cinq membres sont désignés, au nombre de un chacun, par le cégep de Saint-Félicien, la Commission scolaire Roberval, la

Commission scolaire La Vallière de Saint-Félicien, le sous-centre de l'Université du Québec à Chicoutimi de Saint-Félicien et le service de la formation continue;

- f) cinq membres sont désignés, au nombre de un chacun, par des organismes regroupant des travailleurs. Ces organismes peuvent différer de temps à autre et sont sollicités par le conseil d'administration;
- g) vingt-sept membres sont choisis parmi les gens d'affaires du territoire. Ils sont recrutés par le conseil d'administration selon la grille ci-haut;
- h) vingt membres sont choisis parmi les autres secteurs d'activités. Ils sont recrutés par le conseil d'administration;
- i) les autres membres sont les personnes intéressées qui se présenteront à l'assemblée générale annuelle des membres. Elles seront réputées avoir le statut de membre votant et à part entière par leur seule présence à cette assemblée.

#### COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration de la CDÉE est composé de 22 membres choisis parmi les collèges électoraux suivants:

◇ élus municipaux	6
◇ représentants des corporations locales (CLD)	4
◇ représentant autochtone	1
◇ organismes de développement	3
◇ monde des affaires	3
◇ tourisme	1
◇ éducation	1
◇ représentant du monde du travail	1
◇ représentant des jeunes	1
◇ autres secteurs d'activités	1

**Total 22**

### Cens d'éligibilité

Afin d'assurer une représentativité adéquate des différents secteurs d'activités et géographiques du territoire, les principes suivants devront être respectés lors de l'élection des administrateurs:

- a) Les deux villes du territoire sont représentées chacune par un élu municipal, désigné par chacune d'elles.
- b) Les membres représentant les huit municipalités rurales et ceux représentant les huit corporations locales de développement devront s'entendre afin de s'assurer, lors de la désignation de leurs représentants, que chacune des huit municipalités rurales du territoire soit représentée par un élu ou un membre désigné par une CLD et ce, à part égale, de quatre membres par collège.

Pour ce faire, les municipalités de Lac-Bouchette, Saint-François, Saint-André et Chambord forment le secteur sud, et celles de Sainte-Hedwidge, Saint-Prime, La Doré et Saint-Méthode forment le secteur nord. Cette représentation devra être égale à deux élus et deux représentants de CLD dans chacun de ces deux secteurs.

Les membres représentant les municipalités rurales doivent être des élus municipaux tandis que ceux représentant les CLD ne doivent pas être des élus municipaux.

- c) La SADC, devra obligatoirement être représentée par l'intermédiaire d'un poste d'administrateur de la CDÉE, choisi dans le collège électoral des organismes de développement.
- d) Le représentant des autochtones est le membre désigné par le conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean.
- e) Le représentant des jeunes est le membre désigné par SAJE Piékouagami.
- f) L'élection des autres administrateurs se fait parmi les membres de chacun des collèges électoraux selon la grille indiquée ci-



haut. **Chaque collège doit élire son ou ses représentant(s) selon le principe du zéro-objection<sup>1</sup>.**

### **Cens d'inéligibilité**

Ne peut être administrateur de la commission, un employé ou un permanent d'un organisme de développement économique du territoire.

### **Personnes-ressources**

Des personnes-ressources peuvent assister aux rencontres du conseil d'administration, selon les besoins des administrateurs. Celles-ci peuvent provenir des permanents d'organismes de développement du territoire ou d'autres organismes.

## **COMMISSION(S) DE CRÉDIT**

### **Nombre**

Le conseil d'administration forme une ou plusieurs commission(s) de crédit, afin d'administrer le ou les fonds de développement ou de capital de risque mis à la disposition du milieu.

### **Composition**

Chaque commission de crédit se compose de cinq personnes du territoire. Ces personnes viennent du milieu des affaires ou de l'entreprise privée. Reconnues pour leur expertise, elles adhèrent aux principes du développement local et à ses implications.

---

1 Notons que la SADC Lac-St-Jean-Ouest Inc. assumera un support à la mise en place et au début des opérations de la CDÉE via le poste de secrétaire adjoint de l'organisme. Elle la secondera également dans la poursuite de la réussite concernant la formule du développement local.

### **Ajout**

Afin de rencontrer les exigences des fournisseurs d'éventuels fonds de développement ou de capital de risque, il sera loisible au conseil d'administration de nommer un ou plusieurs membres additionnels de toute provenance sur la ou les commission(s) de crédit.

### **Mandat**

Chaque commission de crédit détient l'autorité et exerce tous les pouvoirs pour l'administration courante des affaires du ou des fonds de développement ou de capital de risque mis à la disposition du milieu par le conseil. Cela en conformité avec ses priorités socio-économiques et en concordance avec le plan local de développement de l'économie et de l'emploi du territoire, à savoir notamment qu'elle:

- a) détermine les conditions de la gestion des fonds. La commission doit aviser le conseil d'administration de la CDÉE sur ces sujets ou si une modification y est effectuée;
- b) étudie les demandes de financement et les approuve s'il y a lieu. Pour ce faire, elles doivent être conformes aux politiques et priorités de la CDÉE;
- c) voit au respect des engagements pris par les promoteurs et exerce les procédures légales si nécessaire, afin de les faire respecter;
- d) fait rapport au conseil d'administration de la CDÉE de manière régulière et transmet, à la fin de l'exercice financier, le rapport de ses activités aux membres lors de l'assemblée générale annuelle;
- e) exerce les autres mandats que pourrait lui déléguer le conseil d'administration.

### Nomination et composition

Des cinq membres nommés annuellement par le conseil d'administration, au moins deux sont des administrateurs de la commission. Les autres membres peuvent être ou non des administrateurs. Au moins un représentant de chacun des secteurs géographiques suivants doit siéger sur cette commission:

- ◇ ville de Roberval;
- ◇ ville de Saint-Félicien;
- ◇ municipalités de Sainte-Hedwidge, Saint-Prime, La Doré ou Saint-Méthode;
- ◇ municipalités de Lac-Bouchette, Saint-François, Saint-André ou Chambord.

Les membres de la commission s'adjoignent l'analyste en charge du dossier pour prendre leurs décisions. Cependant, ce dernier n'a pas droit de vote.

### Cens d'inéligibilité

Nonobstant toute disposition des règlements généraux à ce contraire, aucune personne occupant un poste électif au niveau des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux ne pourra être membre de cette commission. Au surplus, tout membre qui occupera pendant la durée de son mandat un tel poste ou siège électif perdra *ipso facto* sa qualification de membre de la commission de crédit.

Ne peut également être membre de cette commission un employé ou un permanent d'un organisme de développement économique du territoire.

### COMMISSION POLITIQUE DE LA CDÉE

Afin d'harmoniser la concertation à tous les niveaux d'intervention sur le territoire de la MRC du Domaine du Roy, les forces vives du milieu, qui demandent l'implantation de cette nouvelle commission de développement de l'économie et de l'emploi, demandent égale-

ment aux élus des différents paliers des gouvernements desservant le territoire, d'instaurer une structure légère et fonctionnelle qui pourrait s'appeler «Commission politique de la CDÉE». Celle-ci fonctionnerait sur le modèle expliqué ci-dessous:

### **Membres**

Les députés fédéral et provincial du comté, le comité administratif de la MRC du Domaine du Roy, les officiers de la Commission de développement de l'économie et de l'emploi Domaine du Roy inc. forment la commission politique de la CDÉE.

### **Mandat**

La commission politique joue le rôle d'intermédiaire entre les niveaux de planification émanant des autorités politiques nationales et régionales et le développement socio-économique du territoire.

Elle transmet les besoins du milieu aux représentants des différents paliers de gouvernement.

### **Assemblée**

Les membres de la commission politique se réunissent au besoin.

### **Convocation et lieu**

Tous les membres de la commission politique peuvent convoquer une réunion de la commission. Elles sont tenues et déterminées, en tout temps et dans tout lieu, par les membres de la commission.

### **Rémunération**

Les membres ne sont pas rémunérés pour leurs services.

## DÉVELOPPEMENT LOCAL ET ACTION COMMUNAUTAIRE

Yvon LECLERC  
Conseil exécutif du Québec

Le thème qu'on m'invite à traiter avec vous, *développement local et action communautaire*, se présente comme une même réaction normale à un autre phénomène dont on parle abondamment depuis quelques années: la mondialisation des échanges. Je vais donc commencer par traiter de ce phénomène, des espoirs et des désespoirs qu'il suscite, avant d'aborder le sujet principal qui nous réunit aujourd'hui.

### LA MONDIALISATION, ESPOIRS ET DÉSESPOIRS

Même si on en parle beaucoup ces temps-ci, la mondialisation des échanges n'est pas un phénomène nouveau. Il a été développé par des visionnaires comme Aldous Huxley ou Marshall McLuhan et introduit par des pratiques culturelles. Elvis Presley et les Beatles ont vu la muraille de Chine bien avant Richard Nixon. Mais aujourd'hui, c'est le village global que nous sommes en voie de mettre en place et il y a tout lieu de s'en réjouir. Les facilités de transport des personnes, des objets et des idées favorisent le développement de nouvelles solidarités entre les individus et les sociétés. C'est un grand pas en avant qui place notre époque en situation avantageuse par rapport à celles qui nous ont précédés.

Mais la mondialisation des échanges est aussi un phénomène économique qui se traduit par le déplacement d'une partie du travail vers des pays où la main-d'oeuvre est à bon marché. La délocalisation des emplois, phénomène qui remonte à la Révolution industrielle, s'est amplifiée à un rythme affolant au cours des dernières années. On savait que la mondialisation de l'économie favoriserait l'exportation des emplois de fabrication vers les pays en développement. Ce qu'on anticipait moins, c'est que les emplois à

haute valeur technologique que l'on prévoyait créer dans les pays occidentaux nous échapperaient à leur tour.

Par exemple, la méthode de fabrication des logiciels permet de distinguer les activités de conception exécutées dans les laboratoires des pays occidentaux de celles de leur reproduction, qui elles, peuvent aisément se délocaliser. C'est ainsi qu'un pays comme l'Inde est devenu le troisième plus important producteur de logiciels au monde. D'autres, tels les Philippines, l'île Maurice, Madagascar et, depuis peu, la Russie et la Roumanie, exportent ce qu'on avait cru jusqu'ici réservé à la Silicon Valley.

Il y a plus encore. Le développement des autoroutes électroniques, des satellites et de la technologie, *gros porteurs* de la fibre optique, a fait chuter de façon appréciable le coût du transport de la production immatérielle.

Si bien que de grandes entreprises sous-traitent désormais certaines opérations comme la saisie de données, la comptabilité et la gestion de questionnaires d'enquête dans les pays du Sud et de l'Est. Et il ne s'agirait là, selon la revue *Alternatives économiques* (janvier 94), que de la pointe de l'iceberg, car les grandes entreprises gardent secrètes leurs décisions de délocalisation afin de préserver le niveau de confiance et de motivation de leurs employés face au transfert de certaines opérations.

Or, depuis quelques années, de nouveaux outils encore plus sophistiqués ont fait leur apparition: capteurs de tous ordres, systèmes experts, cartes à puces, messageries électroniques, imagerie interactive, télécopieurs et logiciels dont la performance dépasse l'entendement. Bref, des machines qui se perfectionnent sans cesse et qui bouleverseront le marché de l'emploi encore bien davantage au cours des prochaines années.

À ce sujet, une étude réalisée par la Confédération des syndicats allemands prévoit qu'avant même l'an 2000, la population active se répartirait en trois grandes familles. La première, soit 25% des travailleurs et travailleuses, détiendrait des emplois stables et bien rémunérés, protégés par les conventions collectives ou la permanence.

La deuxième, composée également de 25% de la population active, regrouperait ceux et celles qui aspirent à occuper les emplois des premiers. Ils en ont toutes les qualifications, et souvent plus encore, mais ils doivent se contenter de postes précaires et sous rémunérés. En ces années de compressions budgétaires, les grandes organisations, publiques et privées, usent et abusent des travailleurs et travailleuses de cette famille qui constitue une clientèle docile et corvéable à souhait. Ce sont aussi ces dizaines de milliers de jeunes diplômés qui piaffent d'impatience dans le vestibule du marché du travail. Pour eux, l'avenir semble toujours s'éloigner du présent et l'espoir rester hors de portée. Comme la carotte devant le nez du cheval en course.

Enfin, il y aurait la troisième famille. Les autres. Tous ceux et celles qui composeraient la moitié de la population active. On y retrouverait les marginaux, les chômeurs et demi-chômeurs, les assistés sociaux aptes au travail, les résidents nouvellement débarqués au pays, etc. Tous les «petits, les obscurs, les sans-grades» dirait Flambeau dans l'Aiglon de Rostand. Bref, selon cette étude, et si les conditions du marché du travail n'évoluaient pas, c'est une personne sur deux qui se situera dans ce groupe.

À tout prendre, on peut dire que notre société scientifique, collégiale et universitaire, se prépare relativement bien à faire face à ces transformations du marché de l'emploi. Le problème n'est pas à ce niveau; tous les jeunes ne vont pas au collège et à l'université et beaucoup d'entre eux décrochent avant même d'avoir obtenu leur diplôme d'étude secondaire. Voilà bien le drame. Et on le voit, ce n'est pas sur le registre de la mondialisation qu'il faut jouer, c'est sur celui du développement local.

## DÉVELOPPEMENT LOCAL

En somme, aujourd'hui, la capacité d'action d'un individu dépend beaucoup de la relation qu'il entretient avec sa communauté locale et nationale. Et paradoxalement, plus le marché s'étend à la planète entière, plus les rapports entre l'individu et sa communauté d'appartenance ont tendance à s'intensifier. Son degré d'adaptation

aux règles du travail est directement associé au support que celle-ci lui apporte à tous les moments de sa vie.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est qu'une bonne partie de la population active parvient à se tirer d'affaire, à prendre pied sur le marché du travail et à atteindre un degré de bonheur qui lui convient sans l'aide de personne. Cette partie de la population, trois adultes sur quatre, ne demande rien d'autre que cet espace de liberté sur lequel insiste Naisbitt pour évoluer efficacement dans l'économie marchande.

Cela me rappelle cette réponse qu'un haut fonctionnaire m'avait faite, il y a quelques années, quand je lui demandais pourquoi on avait aboli les postes de conseiller en main-d'oeuvre auprès des sans-emploi dans les centres de main-d'oeuvre. «Puisque 80% des chômeurs arrivent à se trouver un emploi sans l'aide des centres de main-d'oeuvre et de leurs conseillers, ils ne sont donc pas nécessaires», avait-il répondu! Et les vingt pour cent qui n'y parviennent pas?

Réponse de technocrate? Non. Réponse de technostructure. Ou, si l'on veut, réponse d'un État providence en cure d'amaigrissement. En somme, depuis quelques années, toute la société, et singulièrement le gouvernement central, prend conscience de la limite de son action et se tourne vers le palier de gouvernement le plus près des personnes. Ainsi est née la nécessité d'une autre forme de développement issue, élaborée, menée et contrôlée d'en bas.

Cette évidence interpelle directement la société politique. Elle a d'ailleurs déjà commencé à s'adapter en décentralisant certaines fonctions. Elle accélérerait sûrement cette décentralisation si elle pouvait se dépêtrer des filets d'un régime politique où le gouvernement fédéral neutralise une partie des efforts du Québec en lui disputant des responsabilités qui sont siennes en vertu de la loi fondamentale du Canada. Pour être précis, si on veut accélérer la décentralisation et permettre un véritable développement par le bas, il faudra d'abord que le gouvernement fédéral mette fin à ses empiétements dans le domaine des provinces et aux chevauchements qui en découlent. Le gouvernement du Québec pourra alors redéployer ses responsabilités sur des niveaux régionaux et locaux



afin de faciliter les entreprises de développement local, qu'elles proviennent des citoyens et citoyennes, des groupes et des administrations locales, scolaires ou municipales.

## UNE SOCIÉTÉ À DEUX VITESSES

Car croire que tous les individus peuvent s'adapter seuls à ce monde en changement, comme tente de nous le faire croire un certain néolibéralisme, relève d'un angélisme irresponsable et irréaliste. C'est présumer que tous les êtres humains naissent égaux, dans des familles et des milieux de vie semblables, dans des pays comparables et avec des régimes politiques analogues.

Il y a quelques années, une étude réalisée en Nouvelle-Angleterre par des chercheurs en psychologie rappelait que le quotient intellectuel moyen de la population se situe entre 90 et 110. Les auteurs y avançaient que la complexité croissante du monde contemporain exigeait une performance se situant plus près de 110 que de 90. Au détriment de la partie de la population se regroupant autour de 90. Or, chacun sait que le quotient intellectuel mesure avant tout la capacité d'adaptation d'un individu à une situation donnée. Imaginez l'effort que la société tout entière doit fournir pour éviter qu'une frange croissante de sa population ne se retrouve carrément à l'écart de la manne du développement! Efforts d'éducation populaire, d'information, d'organisation.

Pourtant, on n'a jamais connu un taux si élevé de jeunes qui ne terminent même pas leur cours secondaire. On sait que la loi de l'Instruction publique prévoit l'obligation scolaire jusqu'à seize ans, âge où normalement un jeune se trouve en secondaire IV ou V. Or, l'an dernier, 45% des garçons et 31% des filles ne se rendaient pas à la fin de leur cours secondaire. Il faut bien se rendre compte que cette immense cohorte de jeunes vient grossir les rangs de ceux et celles qui en arrachent pour simplement survivre dans notre régime d'économie marchande. Il suffit d'interroger les permanents et bénévoles des organismes communautaires qui travaillent tous les jours à l'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes «décrochés» qui se sont réfugiés dans la marginalité pour comprendre la tâche qui nous attend tous!

Dans le même ordre d'idée, il se tient présentement, aux États-Unis, un grand débat de société animé par deux psychologues, Murray et Herrnstein, qui soutiennent que la société américaine est divisée en deux: une élite «cognitive» composée de politiciens, de professionnels et de leaders du monde des affaires, d'une part, et d'autre part, une sous-classe de personnes composée de noirs, de latinos, d'immigrants et de blancs démunis qui tous, présentent des difficultés d'adaptation à leur environnement économique de plus en plus complexe. De là à conclure que ces deux groupes présentent des différences de niveaux intellectuels... Les deux psychologues vont jusqu'à prétendre que cette masse de démunis formera bientôt ce qu'ils appellent «a custodial state», c'est-à-dire une sorte de réserve indienne pour exclus.

Imaginez, dans ce contexte, à quel scénario d'horreur pourrait ressembler un monde redessiné par la droite républicaine américaine qui ne cesse d'élargir ses appuis! Et qui trouve des alliés chez le Reform party au Canada anglais. Je n'hésite pas à affirmer que ce darwinisme social et économique trouve moins d'adeptes chez nous qu'ailleurs au Canada, parce qu'il s'écarte trop des valeurs traditionnelles de solidarité qui ont marqué notre histoire. Dieu nous garde de cette menace! D'où l'importance de contrôler notre gouvernement national: car potentiellement, ne l'oublions pas, le Reform party pourrait prendre le pouvoir à Ottawa et nous imposer ce darwinisme social même si on s'y opposait dans la boîte de scrutin! Il ne s'agit pas d'une impossibilité: John Diefenbaker en a fait la preuve au tournant des années soixante.

Donc, d'une part contrôler son État national et d'autre part, s'assurer qu'il redéploie ses pouvoirs et responsabilités afin de permettre un véritable développement par le bas. Voilà une première condition à remplir. Mais ce ne sera pas suffisant.

#### L'ACTION COMMUNAUTAIRE COMME UNE SOLUTION D'AVENIR

Plusieurs auteurs et analystes sociaux identifient la présence de plus en plus accusée d'un *quart* secteur qui s'aventure dans des domaines

où les gouvernements, le patronat et les syndicats reconnaissent leurs limites: c'est l'*action communautaire*.

Fondée sur des valeurs humanitaires et faite de confiance, de quête de justice et de beaucoup de générosité, l'action communautaire est ce lieu par excellence de transformations sociales qui vise la responsabilité de la personne. Cette action, on le devine aisément, se situe aux antipodes du néolibéralisme et se présente comme le foyer de la résistance à ses excès. J'ajouterais que c'est précisément parce que les valeurs d'entraide et de solidarité ont toujours été présentes dans notre société que nous avons pu édifier cette société distincte qui nous caractérise.

Faut-il alors s'étonner de la présence d'un secteur communautaire aussi vivant, aussi diversifié et aussi bien enraciné que celui que l'on rencontre chez nous? Certains groupes s'occupent d'entraide et de dépannage, d'autres d'éducation et d'alphabétisation, d'autres de défense de droits, d'autres d'insertion sociale et professionnelle, etc. Tous travaillent dans le plus grand respect de la démocratie locale et s'efforcent de faire participer les exclus, les démunis et les populations défavorisées à la vie de la cité en stimulant le rassemblement, l'organisation et la vie associative.

Ce type d'action s'explique de façon bien simple: les organismes communautaires et leurs animateurs connaissent les limites de l'action gouvernementale et savent que leur travail commence là où celui de la bureaucratie se termine. Ils savent aussi que dans ses meilleures initiatives, le gouvernement central et ses satellites régionaux ne peuvent rivaliser de souplesse, de diversité et de créativité avec eux. Les groupes communautaires savent enfin que leur engagement à l'amélioration des conditions de vie des personnes en besoin leur vaut une crédibilité considérable auprès de la population. Cette situation leur permet de formuler, mieux que quiconque, les amendements et les assouplissements qui conduisent aux transformations sociales nécessaires pour rendre aux personnes la capacité d'action dont elles ont besoin pour assumer leur pleine citoyenneté.

En somme, la diversité, l'enracinement et la polyvalence des organismes communautaires leur permettent de jouer un rôle original dans notre société. Leur objectif de responsabilisation des person-

nes aux prises avec des problèmes de fonctionnement, dans une société de plus en plus complexe, suffit à leur reconnaître une place de choix dans une stratégie de développement local. Au lieu d'appliquer des normes, comme le font les services gouvernementaux, (surtout en période de restrictions budgétaires) les organismes communautaires s'adressent à la personne et cherchent à l'atteindre dans sa globalité. En d'autres termes, ils cherchent à recomposer l'individu dans sa globalité et non à le soumettre aux clivages, aux programmes pointus que les appareils gouvernementaux ont défini pour lui.

En ce sens, l'action communautaire, répétons-le, constitue un allié de choix du développement local. Car n'oublions pas que les organismes communautaires les plus dynamiques et les nombreux se trouvent dans les milieux ruraux et les quartiers urbains les plus défavorisés. Là même où la revitalisation est le plus nécessaire. À cause de sa mission spécifique et des engagements du gouvernement, l'action communautaire pourrait bien se retrouver, dans les mois et les années à venir, au coeur de la dynamique de développement du Québec.

## **RÉSULTATS DES ATELIERS DE RÉFLEXION COLLECTIVE**

### **FORUM III**

Lors de cette troisième session du Forum régional sur la décentralisation, cinq conférenciers se sont fait entendre et questionner en matinée. En après-midi, neuf ateliers de réflexion collective furent animés selon la formule utilisée antérieurement. La richesse des débats fut impressionnante. Les rapports des secrétaires furent d'ailleurs assez épais. Dans un effort de synthèse, nous faisons ressortir les principaux points qui furent soulevés.

#### **Constats**

- ◇ Il existe un esprit de clocher souvent exacerbé et nuisible entre les municipalités, entre les MRC et entre certaines régions.
- ◇ Cet esprit de clocher a du bon aussi pour la compétition et l'augmentation de la performance.
- ◇ La fonction de base de la MRC, c'est le contrôle du territoire.
- ◇ La fonction émergente de la MRC, c'est le développement socio-économique.
- ◇ Les nouveaux entrepreneurs ont des problèmes de financement.
- ◇ Les nouveaux entrepreneurs connaissent mal les services disponibles.
- ◇ Il existe d'importantes difficultés à bien identifier et connaître son segment de marché.
- ◇ L'enseignement est quelque peu disconnecté de la réalité du marché du travail.

- ◇ Nous avons perdu le goût de prendre des risques entrepreneuriaux.
- ◇ La gestion des déchets par les MRC s'avère un succès financier.
- ◇ Les lots intra-municipaux représentent un potentiel de développement appréciable.
- ◇ Le tourisme est en train de devenir une industrie de pointe.
- ◇ L'exode des jeunes est véritablement un problème en milieu rural.
- ◇ L' élu local a déjà une importante charge de travail.
- ◇ La mobilisation nécessite un feu, une menace, un choc..... un but commun.
- ◇ Les élus ne sont pas suffisamment sensibles aux problèmes de développement.

### Questionnements

- ◇ Quels sont les mandats explicites et possibles de la MRC?
- ◇ Faut-il repenser nos structures politiques régionales?
- ◇ Serait-il préférable de séparer l'urbain et le rural dans le découpage des MRC?
- ◇ Il existe encore beaucoup de questions à propos de la gestion locale des lots intra-municipaux.
- ◇ Pourquoi les commissaires industriels ont-ils peur des comités locaux de développement?
- ◇ Quels sont les outils que l'on peut décentraliser?
- ◇ Quels seront les coûts et les conséquences de la décentralisation?

- ◇ Le Saguenay—Lac-Saint-Jean peut-il se positionner sur le marché mondial du tourisme en plein développement?
- ◇ Comment la décentralisation peut-elle aider la promotion touristique locale et régionale?
- ◇ Il est difficile de créer un fonds local sans projet rassembleur.
- ◇ Jusqu'où la centralisation régionale veut-elle aller?
- ◇ Comment peut-on impliquer davantage la grande entreprise dans le développement local?
- ◇ Comment faire participer les contribuables qui contestent mais ne bougent pas?

### Critiques

- ◇ Le capital de risque classique n'est pas disponible pour les nouveaux entrepreneurs.
- ◇ Il existe un manque chronique de suivi de la part des organismes prêteurs d'argent.
- ◇ Il existe aussi un manque chronique d'information pour les entrepreneurs.
- ◇ Le secteur public est souvent présent dans des champs d'activités que le secteur privé pourrait desservir.
- ◇ La décentralisation envisagée au Québec cache des vices au plan financier.
- ◇ Dans le passé il y a eu beaucoup d'erreurs de gestion de la ressource forêt.
- ◇ Les petites municipalités ont souvent d'importantes lacunes administratives.

- ◇ Les gens s'en vont en campagne et exigent les mêmes services qu'en ville.
- ◇ L'industrie forestière ne prend pas sa part de responsabilité concernant la valeur ajoutée sur la ressource.
- ◇ Les comités locaux «providence» sont en train de remplacer l'État-providence, sans que l'implication des citoyens se fasse.
- ◇ Les chômeurs et les assistés ont tendance à s'isoler; ce sont les gens actifs qui sont mobilisés.

### Voeux

- ◇ Réduire les chevauchements entre les organismes d'aide au développement.
- ◇ Il faut réveiller notre esprit entrepreneurial qui sommeille depuis l'arrivée des grandes entreprises dans la région.
- ◇ La décentralisation doit être progressive.
- ◇ La décentralisation doit commencer d'abord vers les municipalités.
- ◇ Il faut étudier davantage les enjeux réels de la gestion des lots intra-municipaux.
- ◇ Il faut former des tables de réflexion collective avec les partenaires de la forêt.
- ◇ Il faut établir le véritable potentiel des lots.
- ◇ La décentralisation doit améliorer nos moyens de contrôle sur l'exploitation des nos ressources.



- ◇ Il faut rapatrier complètement la gestion forestière.
- ◇ La décentralisation doit être vue comme une formule souple et accessible .

### **Recommandations**

- ◇ Mettre en oeuvre des mécanismes de parrainage pour assister les entreprises en phase de démarrage.
- ◇ Travailler à l'enrichissement de l'environnement local et régional pour qu'il soit plus favorable à l'entrepreneurship.
- ◇ Accorder aux MRC les outils nécessaires au bon fonctionnement de leurs nouvelles tâches.
- ◇ Former un collège électoral mixte à l'échelon MRC afin de mieux gérer les relations local – national.
- ◇ Transférer certains pouvoirs de décisions des fonctionnaires vers les élus.
- ◇ Réduire le nombre de paliers gouvernementaux à quatre au lieu de six.
- ◇ Faire porter l'utilisation des lots intra-municipaux sur des objectifs à long terme.
- ◇ Utiliser les lots intra-municipaux en considérant les générations futures.
- ◇ Prévoir un fonds de démarrage pour les initiatives de mise en valeur des lots.
- ◇ Offrir de la formation aux organismes bénévoles.
- ◇ Développer chez les jeunes un sentiment d'appartenance à leur milieu.

- ◇ Développer des produits locaux à valeur ajoutée.
- ◇ Faire une meilleure intégration des produits touristiques régionaux.
- ◇ Adopter la formule de fonds de développement (solidarité) à partir de dons déductibles d'impôt.
- ◇ Favoriser le fusionnement des services entre les municipalités.
- ◇ Rendre la décentralisation le plus près possible des citoyens.
- ◇ Faire en sorte que la décentralisation vise d'abord l'implication des citoyens et des groupes.

Les conclusions de cette troisième session furent très positives. La plupart des gens étaient fort satisfaits et avaient le sentiment d'avoir avancé dans leurs réflexions. On a vraiment constaté que le discours sur le développement local a beaucoup progressé depuis cinq ou six ans.

Marc-Urbain Proulx

## **FORUM IV**

**Quels sont les enjeux actuels  
de la décentralisation gouvernementale  
au Québec?**

---

---



## **LÉGITIMITÉS DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX DÉCENTRALISÉS AU QUÉBEC**

**Marc-Urbain PROULX<sup>1</sup>**  
**Département des sciences humaines**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

La décentralisation gouvernementale devient actuellement un important sujet de débat public au Québec. De fait, les voix locales et régionales se sont d'abord fortement exprimées lors de la Commission Bélanger-Campeau en 1990 et lors des États généraux du monde rural en 1991. Des moyens pour une meilleure prise en main communautaire furent à ce moment là clairement réclamés à l'État. À cet effet, le Forum national sur la décentralisation en 1992 a largement indiqué la voie à suivre. Depuis, les revendications se précisent, s'expriment dans les médias et s'affirment quelquefois radicalement, d'autant plus que le régime de gouverne libérale fut particulièrement décevant face aux demandes du milieu. C'est ainsi qu'à la Commission sur l'avenir du Québec, plus de 600 mémoires ont traité de cette option de gestion publique applicable dans le cadre d'un Québec souverain. Il faut alors y voir clair. Plusieurs grands groupes nationaux en font l'objet de leur congrès annuel. Des séminaires organisés ici et là sur le sujet soulèvent des enjeux et des polémiques. Des colloques locaux et régionaux émergent un peu partout, de Valleyfield à Saint-Clément en passant par Saint-Elie-d'Orford et Saint-Paulin.

À l'analyse de ce vaste débat, on constate que les positions respectives convergent de plus en plus sur les principes de base tels que la démocratie, la justice sociale, l'efficacité administrative et le développement économique. Tout le monde s'entend sur les vertus de la décentralisation. On en oublie même les vices. Cependant, dans l'optique d'une réforme gouvernementale sinon imminente, du moins fortement désirée, d'importantes confrontations se produisent

---

1 Professeur à l'UQAC et secrétaire de l'Association canadienne de sciences régionales.

inévitables entre les structures potentielles d'accueil de nouvelles responsabilités. Chaque organisation désire bénéficier de la nouvelle manne éventuelle de l'État. D'autant plus que plusieurs de ces structures voient dans la décentralisation une véritable planche de salut. Plusieurs observateurs font alors judicieusement appel à l'élargissement du débat au-delà du corporatisme et du simple marchandage politique entre démarcheurs afin d'embrasser l'intérêt général de la population. Pour ce faire, il nous faut au Québec un cadre d'analyse institutionnelle globale pour mieux cerner les véritables enjeux de la décentralisation gouvernementale.

Un tel cadre prend actuellement forme lentement mais sûrement. En ce sens, le Forum régional sur la décentralisation qui se tient actuellement au Saguenay—Lac-Saint-Jean s'avère une initiative tout à fait appropriée. Il participe en réalité à l'effort général souhaité, pour mieux comprendre le fonctionnement du vaste secteur public que l'on désire décentraliser davantage.

À cet égard de cadre global, il devient tout à fait pertinent de bien distinguer nos trois échelons territoriaux déjà décentralisés dans le Québec infranational, à la lumière de critères scientifiquement reconnus. Le texte qui suit représente un jalon en ce sens. Pour le rédiger, nous utiliserons du matériel emprunté aux diverses perspectives d'analyse<sup>2</sup> formulées en théorie de l'État. Les critères théoriques utilisés nous aideront à distinguer les diverses légitimités associées aux trois échelons territoriaux décentralisés au Québec.

Pour effectuer cette application à la réalité québécoise, nous utiliserons par ailleurs des données collectées par trois enquêtes distinctes<sup>3</sup>

---

2 Nous invitons les lecteurs à consulter notamment l'ouvrage de Murry KNUTTILA (1992), *State theories: from liberalism to the challenge of feminism*, Fernwood Publishing, Halifax, 179 p.

3 PROULX, M.-U. (1992) «Le secteur public des régions MRC du Québec», dans *Actes du Forum national sur la décentralisation*, Québec.  
BROCHU, I. et M.-U. PROULX (1995) «La construction institutionnelle des régions du Québec», dans la revue *Administration Publique du Canada*, 38,1.  
PROULX, M.-U. (1994) *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay—Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 529 p.

ainsi que des faits présentés dans la littérature scientifique sur le sujet<sup>4</sup>. Notre description et notre analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique nous amèneront à souligner une dizaine de spécificités propres à nos trois échelons décentralisés territoriaux.

**Tableau 1**  
**Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés**

<b>Territoires Légitimités</b>	<b>Municipalités</b>	<b>MRC</b>	<b>Régions admin.</b>
Historique	Paroisse	Comtés municipaux	Colonisation
Idéologique	Proximité Qualité de vie	Territorialité Cadre de vie	Régionalisme Niveau de vie
Juridique	1840 – 1870-71 Règlements	1847 – 1979 Règlements	1966 – 1993 Résolutions
Politique	Élus directs	Élus indirects	Désignés et élus
Démocratique	Participation	Participation	Consultation
Fonctionnelle	Biens et services Planif. urbaine	Biens et services Aménagement	Gestion des programmes Planif. régionale
Financière	Impôt foncier	Quote-parts	Souscriptions
Économique	Reproduction de la main-d'œuvre	Bassins d'emploi Milieux innovateurs	Pôles de croissance Dossiers régionaux

4 Voir notamment BACCIGALUPO, A. (1990) *Systèmes politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Agence D'Arc inc., 568 p.

### LÉGITIMITÉ HISTORIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Nous avons au Québec, des instances publiques locales traditionnelles représentées par les paroisses et les quelques villes fondées sous le régime français. Le changement de régime politique en 1763 ainsi que la croissante nécessité vis-à-vis la construction de chemins entre les lieux ont favorisé l'utilisation d'aires plus larges (cantons, comtés) pour la gestion publique.

Mais la possibilité d'érection de municipalités locales au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840 et surtout dans l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada en 1855. Malgré une certaine résistance de la population de l'époque, furent érigées très rapidement plus de 400 municipalités sur le vaste territoire colonisé. Par la suite, le doublement du nombre de municipalités pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, démontra clairement la pertinence des autorités locales. C'est ainsi que les municipalités prirent, historiquement, une place très importante dans la gestion publique au Québec. Si bien qu'en 1930, l'échelon local (municipal et scolaire<sup>5</sup>) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec<sup>6</sup> sur le plan des dépenses et des revenus publics.

Du point de vue historique, les territoires MRC ancrent leur existence dans la mise en place dès 1847, de conseils de comtés municipaux. Leur nombre fut en progression constante passant de 49 en 1847 à 69 en 1901 pour atteindre 76 en 1951. Les éléments du contexte géographique et historique furent inévitablement respectés dans le découpage territorial de ces comtés municipaux. La raison d'être de ces territoires supra-locaux institutionnalisés fut d'offrir une assise spatiale pour la solution de problèmes auxquels les maires des municipalités locales membres étaient confrontés. Le forum communautaire représenté par le conseil de chaque municipalité de comté fut à cet égard un important lieu de discussions, d'échanges, de confrontations et d'apprentissages pour les maires.

---

5 Les commissions scolaires furent formées dès 1845.

6 Voir PARIZEAU, J. (1985) *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Québec, U.M.Q., 292 p.



Par conséquent, le remplacement des comtés municipaux par les municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 ainsi que la généralisation de cette formule sur tout le territoire québécois habité, furent facilement justifiés malgré l'opposition de certains groupes à la réforme.

La dimension régionale de l'espace québécois fut forgée au fil de la colonisation<sup>7</sup>, elle-même influencée par la géographie du pays. Le premier Conseil d'orientation économique régional (COER) fut formé en 1946 au Saguenay—Lac-Saint-Jean. La formule se généralisa dans tout le Québec au cours des années cinquante<sup>8</sup>. Ainsi, les régions dites administratives furent découpées par le gouvernement du Québec en tenant compte de ces réalités géographique et politique tout en utilisant clairement le critère économique représenté par l'aire d'influence des pôles de croissance<sup>9</sup>. Ces trois réalités sont d'ailleurs intimement reliées à l'histoire de l'occupation de la périphérie du Québec, puisqu'elle fut favorisée et contrainte à la fois par les institutions publiques, les réseaux hydrographiques, la présence de ressources productives (forêt, mines, agriculture...) et la présence de places centrales dynamiques. C'est ainsi que les dix régions identifiées par Brouillette<sup>10</sup> et reconnues officiellement à partir de 1966 possèdent, pour la plupart, une légitimité historique certaine. Quant aux redécoupages effectués depuis pour obtenir les seize régions d'aujourd'hui, le contexte historique a sûrement influencé à un certain degré les forces en présence.

---

7 Beauce et autres régions centrales, sous le régime français; Estrie à la fin du XVIIIe; Laurentides au début du XIXe; Saguenay—Lac-Saint-Jean (1838); Témiscamingue (1890); Abitibi (1910).

8 Voir SIMARD, J.J. (1979) *La longue marche des technocrates*, Laval, Coop. Albert Saint-Martin, 198 p.

9 MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE (1966) *La division du Québec en régions administratives*, Québec, Gouvernement du Québec.

10 BROUILLETTE, B. (1959) «Les régions géographiques et économiques de la province de Québec», dans *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 65-83.

## LÉGITIMITÉ IDÉOLOGIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Un espace national si vaste, des ressources, des problèmes, des opportunités et des contraintes si différents d'un lieu à un autre ainsi qu'une faible population si dispersée, nécessitent inévitablement une approche décentralisée dans la gestion publique. D'une part, l'application du principe d'universalité oblige ce rapprochement entre les administrateurs et les administrés afin de préserver l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens. D'autre part, la finalité de développement culturel, social, écologique et économique qui est généralement présente dans les politiques publiques nécessite l'intervention directe sur les ressources réelles disponibles ici et là.

La légitimité des autorités locales s'appuie idéologiquement sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public. La présence d'un secteur public local vise en principe à assurer un bon niveau de qualité de vie<sup>11</sup> de la population par l'entremise de la consommation collective de biens et services. Cette consommation collective génère certes des effets de redistribution de la richesse. Ces effets, positifs pour les uns et négatifs pour les autres, deviennent acceptables pour tous grâce à la solidarité sociale engendrée par ce qu'il est convenu d'appeler le «localisme», c'est-à-dire l'esprit de fraternité qui se développe autour des clochers.

Pour les territoires MRC, leur légitimité idéologique s'appuie sur le principe territorialité ou d'appartenance territoriale qui sert pour effectuer leur découpage officiel de 1979 à 1982. L'application de ce principe vise à atténuer la dualité ville – campagne instaurée par l'urbanisation du Québec au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Cette dualité a causé un certain nombre de problèmes étant donné les domaines de plus en plus nombreux de complémentarités entre les deux réalités, notamment à l'égard de l'organisation du cadre de vie<sup>12</sup>. Le territoire d'appartenance MRC représente dès lors l'assise de solidarité

---

11 Éducation, santé, culture, services sociaux, habitation, services communautaires, loisirs, etc.

12 Environnement, transport, loisirs, aménagement du territoire, etc.

supra-locale qui permet de mieux concilier les interdépendances entre les municipalités locale, urbaines et rurales.

De leur côté, les régions administratives ancrent leur légitimité idéologique dans le régionalisme traditionnel. Les mésententes politiques qui ont conduit à de nouveaux redécoupages régionaux depuis 1966, la vaste étendue des espaces régionaux et le fort localisme qui s'exprime constamment dans les dossiers régionaux ont cependant limité le renforcement de cette légitimité. Pour l'État, la légitimité idéologique de cet échelon réside principalement dans la double nécessité de respecter les intérêts des clients du secteur public et aussi d'être administrativement efficace dans l'allocation des ressources issues de programmes des gouvernements centraux. En effet, un espace national si vaste, si hétérogène et si peu peuplé nécessite certainement une approche régionalisée dans la définition de la vision, des objectifs, des stratégies et des politiques des différents ministères de l'État. Le but visé par ces interventions concerne le maintien et l'amélioration du niveau de vie de la population<sup>13</sup>.

#### LÉGITIMITÉ JURIDIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Les affaires municipales, et par extension régionales, furent considérées de juridiction exclusive des provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867. Le gouvernement du Québec ne tarda dès lors pas à légiférer dans ce domaine par l'adoption en 1870 du Code municipal et en 1871 par une Loi particulière pour les villes. Cette dernière Loi fut refondue à plusieurs reprises et sera désignée à partir de 1903 sous le titre de Loi des Cités et Villes<sup>14</sup>. Notons que le Code municipal fut entièrement révisé en 1916 afin de mieux préciser les champs de juridiction des municipalités locales et de comtés.

---

13 Faible taux de chômage, faible inflation, maintien du pouvoir d'achat des consommateurs...

14 Elle deviendra, lors de la refonte de 1977, la Loi sur les Cités et Villes.

Les municipalités sont ainsi soumises aux mandats, aux lois et aux contrôles du gouvernement du Québec. Elles ont cependant la possibilité d'adopter des résolutions sur les affaires courantes de la corporation municipale, telles que la desserte de biens et services à la population. Elles ont aussi un pouvoir réglementaire leur permettant notamment de contrôler l'utilisation de leur sol. Ainsi, peuvent-elles se doter de règlements d'urbanisme. Au niveau judiciaire, les municipalités locales peuvent opérer une cour municipale pour imposer des sanctions aux contrevenants des règlements d'urbanisme.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) adoptée en 1979 par le gouvernement du Québec prévoit la création des MRC (municipalités régionales de comté) au Québec. Celles-ci sont reconnues par des lettres patentes adoptées par le conseil et par le gouvernement. À l'égard de ses compétences, le conseil MRC peut passer des résolutions et adopter de règlements. Les schémas d'aménagement de chaque territoire MRC possèdent un statut légal et sont ainsi opposables à des tiers. Ils sont appliqués par la Commission nationale de l'aménagement.

Le statut juridique des régions administratives repose sur l'existence de décrets. L'arrêté n° 524 du 29 mars 1966 adopté par le Conseil exécutif leur donna une première légitimité à cet effet. Quelques autres décrets ont par la suite permis la mise en place d'organisations publiques régionales, notamment dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture, du tourisme, etc. Le décret du 22 décembre 1987 visait quant à lui, la révision de la carte des régions et le parachèvement de la régionalisation harmonisée des différents ministères québécois sur les 16 aires de gestion de l'État représentées par les régions administratives. La Loi 19 adoptée en juin 1992 a pavé la voie à la reconnaissance des conseils régionaux de développement par 16 décrets successifs. Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de réglementer.

### LÉGITIMITÉ POLITIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

La légitimité politique des municipalités locales repose sur le conseil municipal. Il est composé d'échevins élus dans leur quartier

respectif ainsi que d'un maire élu au suffrage universel direct sur le territoire de la municipalité. Par l'entremise de réunions publiques présidées par le maire, le conseil municipal se réunit au moins une fois par mois.

Pour les MRC, leur légitimité politique repose sur un conseil MRC. Le conseil est composé de maires et d'échevins issus des municipalités membres. Le nombre d'élus de chaque municipalité est déterminé selon un mode de représentation défini dans les lettres patentes de la MRC. Ce mode est généralement basé sur la dimension de la population. Le conseil MRC est chapeauté par un préfet élu pour deux ans par les membres sur la base de la majorité absolue. Il peut être destitué en tout temps par la même formule. Il s'agit donc d'un gouvernement de 2<sup>e</sup> niveau puisque l'imputabilité des décideurs n'est pas directement soumise à la population qui doit subir les conséquences des décisions.

Dans le cas des régions administratives, il existe un conseil régional de développement pour le territoire ainsi que plusieurs conseils sectoriels (tourisme, culture, loisirs...). Les décideurs désignés à ces instances représentent les divers intérêts dans leur secteur d'intervention. Les présidents sont généralement élus par l'assemblée générale des membres. Dans le cas du conseil régional de développement, sa composition respecte la modalité tiers – tiers – tiers (élus locaux – élus nationaux – régionaux) depuis un décret gouvernemental imposé en 1991. Par ailleurs, il faut souligner que politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.

### LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Les municipalités locales permettent non seulement l'exercice d'une démocratie représentative basée sur l'élection des échevins et du maire mais aussi d'une démocratie participative. En effet, les citoyens et les groupes locaux ont accès aux assemblées des conseils municipaux afin de défendre leurs intérêts. On considère en théorie politique que les multiples et divers groupes locaux compétitionnent entre eux pour l'obtention de faveurs réglementaires et administra-

tives du conseil municipal. Cependant, les citoyens n'ont aucun pouvoir décisionnel direct (démocratie directe), sauf lorsqu'un référendum est demandé sur une décision importante. Le conseil municipal peut cependant former des comités et des commissions consultatifs, constitués de conseillers, de représentants de groupes d'intérêts, de fonctionnaires municipaux, d'experts ou de simples citoyens afin de l'aviser sur des dossiers spécifiques.

Même s'il ne s'avère qu'une instance politique de 2<sup>e</sup> niveau, le conseil MRC possède tout de même d'importantes vertus démocratiques. D'abord les membres du conseil sont des élus locaux par suffrage. Ensuite, les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et désirs. Finalement, le conseil MRC peut, de la même manière que les municipalités, constituer des comités ou commissions<sup>15</sup> pour consulter sur les enjeux importants ou encore pour administrer des responsabilités. Notons par ailleurs que les 154 commissions scolaires, dont plusieurs épousent le territoire d'une MRC, possèdent chacune un conseil formé d'élus par suffrage.

Au niveau régional, les directions des différents ministères possèdent chacune un décideur désigné par le gouvernement central. Afin de mieux connaître les besoins et les désirs de leurs clients, la consultation s'effectue généralement par l'entremise des conseils régionaux ou, à défaut, par des consultations ad hoc. Les citoyens et les groupes non membres n'ont généralement pas droit d'accès aux séances des conseils régionaux. Des comités de consultation peuvent être formés lorsque le besoin se fait sentir dans un dossier.

### LÉGITIMITÉ FONCTIONNELLE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Les municipalités locales peuvent exercer une brochette de fonctions publiques reliées à la desserte de biens et services publics à la population, dans une dizaine de grands champs tels que la sécurité

---

15 Voir FORTIN, G. et L. PARENT (1983) «Les MRC et leur capacité d'extension», *Études et Documents* n° 38, Montréal, INRS - Urbanisation, 86 p.

publique, le transport routier, l'hygiène du milieu, l'urbanisme et l'aménagement, les loisirs, la culture, etc. Ces champs de responsabilités<sup>16</sup> (compétences) leur donnent une légitimité fonctionnelle. Comme pratique de gestion, les municipalités utilisent diverses procédures de planification urbaine.

La légitimité fonctionnelle des MRC repose sur quatre grands champs d'interventions publiques<sup>17</sup>. Il y a d'abord la responsabilité de l'aménagement du territoire octroyée au conseil MRC dès la création de cet échelon territorial. Chaque MRC est ainsi dotée d'un schéma (plan) qui définit les grandes orientations d'affectation du sol ainsi que les priorités pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Par ailleurs, les territoires MRC servent de plus en plus d'aires pour l'exécution de plusieurs autres fonctions publiques qui nécessitent une assise territoriale plus grande que la municipalité locale. On y retrouve notamment la desserte de biens et services à la population (éducation, services communautaires, déchets...), la desserte de biens et services aux travailleurs (recherche d'emploi, développement de l'employabilité, transport en commun....) et la desserte de biens et services aux entreprises (assistance, capital, promotion industrielle....). Ces nouvelles fonctions publiques MRC s'insèrent graduellement dans une planification territoriale globale qui ouvre progressivement l'aménagement aux impératifs du développement<sup>18</sup>.

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques<sup>19</sup>. Il y

---

16 Voir GRAVEL, R.-J. (1987) *Les institutions administratives locales au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 94 p.

17 Voir PROULX, M.-U. (1992) «Appartenance - Utilités - Fonctions: le cas des petites régions MRC du Québec», dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, XV,2.

18 Voir PROULX, M.-U. (1991) «Aménagement et développement chez les MRC du Québec: mariage ou concubinage?», *Rapport pour la DGUAT du Ministère des Affaires Municipales du Québec*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 126 p.

19 Voir BROCHU, I. et M.-U. PROULX (1993) *Le secteur public des régions administratives du Québec*, communication présentée au Congrès ACFAS, Rimouski, 29 p.

a d'abord la gestion opérationnelle des divers programmes des ministères de l'État central effectuée par des agences publiques et parapubliques régionalisées. Il existe aussi sur ces territoires, des organisations collectives concernées principalement par l'écoute des besoins du milieu et l'animation du développement socio-économique dans leur domaine d'activités. Finalement, on peut considérer que la recherche de cohérence sectorielle (inter-territoriale) et de la cohérence territoriale (inter-sectorielle) représente une fonction à part entière qui légitimise la région administrative. À cet effet de cohérence, la planification sectorielle et la planification territoriale sont utilisées depuis longtemps afin d'établir, par la concertation des différents acteurs, des grandes orientations stratégiques dans un sens de coordination des actions dispersées.

### LÉGITIMITÉ FINANCIÈRE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier. Elles peuvent ainsi élaborer des politiques locales dans leurs champs de compétences. Puisque certains services ont des effets de débordements à l'extérieur des limites des municipalités dispensatrices et que les impératifs de redistribution interlocale de la richesse nationale sont toujours présents, le gouvernement offre un certain nombre de subventions (transferts) aux municipalités. Par ailleurs, les autorités locales utilisent de plus en plus la tarification de certains services. Elles tentent aussi de générer des revenus avec les ressources (rivières, bâtiments, équipements...) de leur domaine.

Les petites régions MRC n'ont pas d'assise fiscale autonome. Le financement de leur fonctionnement provient en grande partie de quote-parts des municipalités membres. Ces cotisations sont généralement déterminées en fonction des tranches de population. Sur cette petite base financière, le conseil MRC peut établir des politiques territoriales dans ses champs de compétences.

La légitimité financière n'existe pas non plus à l'échelon des régions administratives. Bien que les cotisations des membres représentent une petite part du financement des conseils régionaux, force est de



constater que la grande partie du financement nécessaire au bon fonctionnement des organisations présentes à cet échelon, provient des gouvernements centraux. Afin d'alléger la bureaucratie, les transferts directs sont de plus en plus utilisés comme modalité de financement des responsabilités régionalisées. Soulignons notamment l'existence d'un fonds régional de développement qui offre beaucoup de crédibilité à cet échelon territorial. Néanmoins, peu de politiques régionales sont réellement établies par les organisations régionales. Puisque les cordons de la bourse demeurent entre les mains des bailleurs de fonds à Québec, le degré d'autonomie financière s'avère finalement très faible à cet échelon.

### LÉGITIMITÉ ÉCONOMIQUE DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX

La légitimité économique des municipalités locales repose sur leur finalité implicite concernée par la reproduction de la main-d'œuvre. En effet, les spécialistes de l'économie publique locale<sup>20</sup> considèrent que les services publics offerts par les autorités locales servent non seulement la cause d'une certaine justice sociale mais aussi l'accroissement de la productivité de la force de travail tout en réduisant les pressions sur les salaires et en socialisant certains coûts de production. La profitabilité du secteur privé en est ainsi facilitée.

Les petites régions MRC ancrent leur légitimité économique sur deux concepts fort utilisés actuellement, soit les «bassins d'emploi» et les «milieux innovateurs».

Grâce à leur petite dimension territoriale, les MRC représentent de véritables bassins d'emploi tel qu'entendu par l'OCDE<sup>21</sup> qui propose à ses pays membres, l'établissement de programmes ILE<sup>22</sup>. En réalité, ce concept sert très bien pour asseoir des mesures actives reliées au développement de l'employabilité des travailleurs. Il sert aussi fort bien pour appliquer concrètement des programmes d'aide

---

20 Voir DERYCKE, P.H. et G. GILBERT (1988) *Économie publique locale*, Paris, Economica, 308 p.

21 Organisation de coopération et de développement économique.

22 Initiatives locales pour l'emploi.

aux initiatives visant la création d'emplois. Les territoires MRC ont ainsi, dans le passé récent, servi d'aires de gestion pour plusieurs mesures concernées par l'emploi, initiées par des ministères nationaux et fédéraux.

Le concept de milieux innovateurs<sup>23</sup> repose, quant à lui, sur le postulat suivant: la qualité du milieu permet l'émergence et la croissance des activités économiques. Il sert ainsi d'assise spatiale dans les interventions publiques, notamment pour la mise en oeuvre de services publics aux entreprises et pour l'application de stratégies d'interaction, de créativité et de synergies. Dans le cadre des MRC du Québec, les corporations de développement économique, les SADC<sup>24</sup>, les SOLIDE<sup>25</sup> et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment économiquement cet échelon territorial. Notons aussi que les schémas d'aménagement MRC contiennent de nombreux projets d'équipements et d'infrastructures qui participent directement à la construction de milieux fertiles pour les entreprises.

La légitimité économique des régions administratives a initialement reposé sur le concept de pôles de croissance qui a largement servi à leur premier découpage. Bien que l'idée enthousiasmante de «technopoles» demeurent encore très vivace dans les capitales régionales, la légitimité économique des régions s'appuie maintenant beaucoup sur l'existence de dossiers structurants typiquement régionaux. Il s'agit en réalité d'infrastructures régionales de transport, d'équipements régionaux dans la santé, les loisirs, l'éducation, la culture, l'agriculture..., de certains services supérieurs spécialisés, notamment dans la R & D (recherche – développement), ainsi que des projets industriels majeurs.

---

23 Voir PROULX, M.U. (1994) «Milieux innovateurs: concept et application», dans *Revue Internationale PME*, 7,1.

24 Sociétés d'aide au développement des collectivités.

25 Sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi.

### SPÉCIFICITÉS DES TROIS ÉCHELONS TERRITORIAUX DÉCENTRALISÉS

La description des diverses légitimités reliées aux trois échelons territoriaux décentralisés au Québec nous permet, à l'analyse, de dégager quelques observations intéressantes à l'égard de spécificités propres à ces paliers décentralisés de gestion publique.

- S. 1 **Le caractère historique.** Les paliers municipal et supra-municipal (MRC) plongent leurs racines au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle tandis que les grandes régions représentent une dimension importante de la colonisation du Québec.
- S. 2 **La proximité des citoyens, des travailleurs et des entreprises.** Cette proximité possède en principe un certain nombre de vertus, notamment à l'égard de la perception et du respect des besoins, des goûts et des préférences des clients du secteur public. Les échelons locaux, MRC et régionaux permettent ainsi de rapprocher la gestion publique des citoyens.
- S. 3 **L'interaction entre les individus grâce aux réseaux de proximité.** La communication, l'interaction, les échanges et la densité des relations entre les individus (acteurs, entreprises, décideurs...) engendrent de la solidarité et des synergies sur le territoire.
- S. 4 **L'ouverture démocratique des structures.** Cette spécificité permet d'une part, la participation des citoyens aux instances décisionnelles. D'autre part, elle offre aux multiples et divers petits groupes, l'opportunité de représentation de leurs intérêts sur les conseils.
- S. 5 **La gestion de biens et services publics.** Il s'agit cependant d'une spécificité non exclusive<sup>26</sup>. Les gouvernements centraux, quant à eux, s'occupent surtout du maintien

---

26 Cette spécificité n'est pas exclusivement locale et régionale puisque certains biens et services (défense, communication....) sont desservis par les gouvernements centraux.

de l'ordre social (sécurité sociale, assurance chômage, pensions....) et de la régulation de l'économie (politique fiscale, politique d'investissements, et politique monétaire).

- S. 6 **L'exécution de fonctions opérationnelles politiquement peu profitables pour l'État.** On reconnaît ici tout le champ de l'application et de la gestion des programmes gouvernementaux, y compris la priorisation des investissements publics. Il s'agit là d'une spécificité à peu près exclusive aux échelons décentralisés.
- S. 7 **La responsabilité de contrôle de l'utilisation du sol.** Ici aussi, il s'agit d'une spécificité non exclusive aux échelons décentralisés<sup>27</sup>. Toutefois, les autorités municipales ont juridiction sur l'utilisation de leur sol. Des infrastructures, des équipements et des services publics sont alors gérés dans un sens de construction d'un cadre de vie.
- S. 8 **L'impôt foncier.** Les municipalités locales perçoivent l'usufruit généré par l'exploitation du sol comme ressource productive grâce à une fiscalité spécifique. Il s'agit d'un impôt foncier qui s'applique surtout sur la valeur des terrains et des bâtiments. Notons qu'aucune redevance réelle sur la valeur ajoutée aux ressources naturelles (terres, forêts, mines, eau...) n'est perçue par les échelons publics décentralisés.
- S. 9 **La planification territoriale.** Il s'agit de la planification urbaine, l'aménagement du territoire et la planification régionale. Puisque la planification s'avère de plus en plus considérée tel un mode important de régulation économique, les échelons décentralisés au Québec ont inévitablement un rôle important à jouer dans ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle économie émergente.

Afin d'ajouter à ces spécificités qui permettent de distinguer les trois échelons territoriaux présents dans le Québec infranational, termi-

---

27 Le zonage agricole est géré par le gouvernement du Québec depuis la Loi de 1978.

nous en soulignant encore une fois le caractère éclaté et fragmenté du secteur public décentralisé. Il s'agit là d'une spécificité fortement ancrée dans la culture administrative québécoise.

## CONCLUSION

La description et l'analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique des trois échelons territoriaux décentralisés dans le Québec infranational nous a permis de mettre en évidence des critères de distinction entre chaque palier de gestion publique. Il existe de fait une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis distinctifs par rapport à l'État central. Est-ce suffisant pour signifier que nous avons un État décentralisé? Sûrement, mais à un certain degré seulement!

Nous avons des territoires locaux, MRC et régionaux bien délimités, qui s'emboîtent parfaitement les uns dans les autres. Nous avons des conseils élus par suffrage et d'autres fort bien représentatifs des divers intérêts reliés à leur mission. Nous avons une fiscalité propre basée sur l'impôt foncier. Nous avons des champs spécifiques d'interventions publiques qui concernent l'animation socio-économique, la gestion de programmes élaborés par les gouvernements centraux, la consultation des clients du secteur public, la gestion de biens et services collectifs, la gestion du sol ainsi que la planification urbaine, MRC et régionale.

Dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités publiques exercées à nos trois échelons territoriaux décentralisés, nous avons en réalité d'excellents acquis concrets pour asseoir le débat actuel sur la nécessaire décentralisation gouvernementale. Pour ce faire cependant, les principes de base devront être clairement établis à la lumière d'un portrait détaillé de la situation institutionnelle. Il s'agit là, à notre avis, d'une condition sine qua non pour que la décentralisation au Québec atteigne réellement ses objectifs démocratiques et économiques.



## **PORTRAIT DE LA SITUATION DES CONTRÔLES DE L'ÉTAT**

**Ulric BLACKBURN  
Diane LAMBERT  
Union des municipalités du Québec**

Il y a quelques jours à peine, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) tenait, dans le cadre de son congrès annuel, une importante réflexion collective sur la décentralisation à laquelle ont pris part le ministre des Ressources naturelles, en remplacement du ministre des Affaires municipales, et le Premier ministre Parizeau.

Nous nous sommes réjouis de constater que cette problématique se situait au coeur des préoccupations du gouvernement péquiste. Parlant au nom de M. Chevrette, M. Gendron a décrit la décentralisation comme un nouveau projet de société et non comme un transfert de responsabilités. M. Parizeau s'est également montré très favorable à une décentralisation des pouvoirs vers les municipalités.

Nous devons dire avec fierté que le leadership de l'UMQ et de ses membres en matière de décentralisation, et plus particulièrement en ce qui a trait à l'allégement des normes et des contrôles, est indéniable.

En fait, nous militons depuis dix ans en faveur d'un partage équilibré des responsabilités publiques entre l'État et les gouvernements locaux et d'une plus grande marge de manoeuvre pour les municipalités. Pas de solutions «mur-à-mur», recommandait le Rapport Parizeau en 1987. Ce n'est donc pas d'hier que nous réclamons la modernisation du rôle de l'État et un nouveau cadre de gestion gouvernementale.

En effet, nous ne pouvons plus nous permettre le luxe d'investir de l'argent dans une bureaucratie lourde, alors que le maintien et l'amélioration des services à la population nécessitent de nouvelles injections de fonds.

Motivés par une volonté peu commune de bien servir les populations locales à moindre coût, nous n'avons eu de cesse, au cours des dix dernières années, d'élaborer et de recommander au gouvernement de nombreuses pistes de solution pour continuer d'assurer efficacement la fourniture des services publics sans alourdir indûment le fardeau fiscal des contribuables.

Nous ne le dirons jamais assez, la décentralisation devra se faire au bénéfice exclusif de nos citoyens. Pas au profit de l'un ou l'autre des gouvernements! Les fondements de notre position sont simples.

Tout d'abord, nous réclamons une diversification des sources de financement des municipalités afin qu'elles disposent d'impôts dérivés de leurs propres efforts et initiatives de développement. Ce n'est pas de l'argent neuf que nous réclamons! En pleine crise des finances publiques, vous pensez bien que notre requête resterait lettre morte. Non, ce que nous réclamons, c'est rien de moins qu'une réforme en profondeur de la fiscalité municipale, un nouveau partage des juridictions fiscales, une meilleure redistribution de la richesse dans le meilleur intérêt des contribuables.

Nous croyons, d'autre part, qu'il est impérieux que le gouvernement allège les nombreux contrôles exercés sur les municipalités auxquels sont associés des coûts importants pour les administrations locales.

Beaucoup de ces contrôles, à priori tatillons, limitent souvent la capacité des municipalités à offrir des services publics mieux adaptés à la réalité des différents milieux et de leurs clientèles. En clair, la réglementation gouvernementale à l'endroit des municipalités constitue un carcan légal et administratif peu favorable, et parfois même nuisible, à la performance des gouvernements locaux.

Alors chef de l'Opposition officielle, M. Parizeau déclarait lui-même au Congrès de l'UMQ de 1990: «On ne peut pas exercer sa responsabilité fiscale si on est assujetti à une pluie de règlements. Le prolongement de la réforme fiscale devrait normalement nous mener à la libération du champ municipal d'une bonne partie de la réglementation héritée du passé».



Il faut préciser ici que la lourdeur des contrôles gouvernementaux est davantage concentrée dans les lois et dans les règles administratives en vigueur au ministère des Affaires municipales que dans des règlements.

S'inspirant largement de la démarche entreprise par l'UMQ à cet égard, et à sa demande expresse, la Table Québec-municipalités a créé l'hiver dernier un Groupe de travail sur l'allègement des contrôles législatifs, réglementaires ou administratifs imposés aux instances municipales.

Cet exercice, auquel nous avons participé activement en soumettant plus de 130 propositions précises, ne pourra mener, selon nous, qu'à l'allègement de contrôles et à la simplification de normes déjà existantes. Pour le ministère, ce groupe de travail semble avoir malheureusement éclipsé tout autre effort concerté pour réviser les procédures d'adoption des lois ou des règlements à l'avenir.

À l'UMQ, si nous croyons qu'il est utile et nécessaire de corriger «le passé», si l'on peut s'exprimer ainsi, nous croyons cependant qu'il est encore plus important de s'intéresser à l'avenir. Il nous faut donc entreprendre la délicate tâche de modifier les réflexes et les procédures du gouvernement pour alléger les lois, règlements, politiques et décrets gouvernementaux à venir qui concerneront les municipalités.

C'est dans cet esprit que nous avons demandé au gouvernement d'extensionner au secteur municipal sa démarche de déréglementation de l'activité des petites et moyennes entreprises. Nous avons donc exhorté le Premier ministre Parizeau à appliquer la procédure du nouveau Secrétariat à la déréglementation à toutes les initiatives touchant les municipalités.

Nous ne voudrions minimiser d'aucune façon l'importance de la démarche technique de la TQM, d'autant plus qu'elle a déjà permis d'établir des consensus sur plusieurs allègements législatifs et modifications administratives à apporter, notamment à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diverses lois affectant des activités municipales ont aussi été examinées par ce groupe de travail. Il n'en

demeure pas moins qu'une révision de la dynamique ministérielle relative à la réglementation municipale s'impose.

Pour celles et ceux qui s'interrogent sur le type d'allègements de contrôles ou de simplification de normes demandés par l'UMQ, nous vous invitons à prendre connaissance de notre document intitulé «Décentralisation et municipalités: enjeux, potentiel et étapes préalables».

Nous avons déjà évoqué les travaux de la Commission d'étude sur l'avenir des municipalités présidée par l'actuel Premier ministre Parizeau, dont nous célébrons cette année le dixième anniversaire. Cette initiative de l'UMQ démontre bien son sens de la prospective, d'abord dans l'identification des enjeux importants pour le monde municipal, mais aussi dans la capacité d'identifier des personnes-ressources de haut calibre, à savoir un économiste!

Le Rapport Parizeau est toujours d'actualité. Nos recommandations de l'époque rejoignent celles d'aujourd'hui, notamment quant à la nécessité d'élargir la marge de manoeuvre des municipalités à l'égard de décisions qui ne concernent qu'elles, et de réduire substantiellement le niveau des contrôles auxquels elles sont assujetties.

Permettez-nous de revenir un moment sur le Rapport Parizeau. Concernant les contrôles, la Commission recommandait spécifiquement:

- ◇ qu'on établisse, dans les lois et réglementations applicables aux municipalités, une distinction nette entre:
  - a) ce qui correspond aux politiques d'intérêt général déterminées par l'État;
  - b) ce qui a trait à la protection de la santé et au maintien de la sécurité;
  - c) ce qui a trait aux règles de prudence;
  - d) ce qui est contrôle de l'opportunité d'une décision municipale;

- ◇ que le législateur n'intervienne dans le processus de décision d'une municipalité qu'en ce qui concerne les trois premières catégories de gestes;
- ◇ qu'à tous égards, le législateur respecte la hiérarchie organisationnelle de la municipalité et n'exerce de contrôles, lorsque nécessaire, qu'envers le conseil municipal plutôt que d'utiliser les fonctionnaires municipaux pour ce faire;
- ◇ et enfin, que l'ensemble des lois et règlements applicables aux municipalités soit révisé à la lumière de ces recommandations.

Même si certains consensus sont d'ores et déjà établis entre le gouvernement et le monde municipal, la partie n'en est pas pour autant gagnée! Il faut tout de même nous réjouir du fait que les premiers jalons devant mener à une décentralisation basée sur l'équité et l'efficacité émanent en grande partie des propositions de l'UMQ exprimées depuis 1987, et plus récemment, dans le cadre des quatre comités techniques de la TQM ayant pour mandat de paver la voie à d'éventuels accords politiques.

Il nous faudra cependant poser un regard critique sur les résultats de ces travaux et nous assurer que les orientations mises de l'avant serviront uniquement les intérêts de nos citoyens-contribuables.

Par la voie de l'UMQ, le monde municipal ne cherche pas à obtenir des pouvoirs pour des pouvoirs. Il cherche plutôt des moyens pour assurer le développement local et régional des municipalités et de leur population en visant l'équité fiscale intermunicipale. Tel est le véritable enjeu de la décentralisation.



## **LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS SUPÉRIEURS DANS LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS**

**Gilles BERGERON**  
**Département des sciences économiques**  
**et administratives**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

Dans le cadre de la démarche de planification stratégique régionale et des travaux du comité sur les transferts gouvernementaux, nous avons cherché à dégager des pistes d'action qui permettraient de maximiser la contribution des gouvernements supérieurs au développement des milieux locaux et régionaux.

Nous avons dégagé neuf enjeux principaux:

- 1) Créer une région informée avec une stratégie cohérente.
- 2) Obtenir l'engagement des gouvernements supérieurs en faveur d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire.
- 3) Maximiser l'utilisation des budgets régionalisés dans le sens des intérêts des régions.
- 4) Obtenir une part accrue des dépenses en immobilisations et en réparations des gouvernements supérieurs.
- 5) Augmenter la part des régions au niveau de l'emploi dans la fonction publique.
- 6) S'assurer que les régions obtiennent leur juste part des dépenses de chaque ministère, en particulier des ministères à vocation développementale.
- 7) Dépenser les fonds des ententes fédérales-gouvernementales en fonction des priorités des régions.

- 8) Canaliser une partie des redevances versées au Gouvernement du Québec pour l'exploitation des ressources naturelles des régions dans un fonds régional de reconversion.
- 9) Jouer un rôle actif dans la démarche de décentralisation et de régionalisation actuelle.

Nous allons commenter brièvement chacun de ces enjeux et dégager quelques commentaires qui pourront enrichir votre démarche de réflexion.

Nos réflexions s'inscrivent dans le cadre d'une dynamique de concentration du développement au Québec qui condamne les régions ressources au déclin.

## LES ENJEUX

### **Créer une région informée avec une stratégie cohérente**

#### *État de la situation*

Les intervenants de la région ont des rapports multiples avec les niveaux de gouvernements supérieurs, mais il n'y a aucune information structurée qui permet de mesurer l'impact des gouvernements supérieurs sur le développement de la région. De plus, la faiblesse et l'éclatement des pouvoirs au niveau local et régional rendent difficile la mise en place d'une stratégie cohérente. La main droite ignore ce que fait la main gauche, de sorte que beaucoup d'efforts aboutissent à des résultats décevants.

#### *Problématique*

Les gouvernements jouent un rôle important dans le développement du pays et de chacune de ses régions, par le biais de leurs politiques, de leurs dépenses et paiements de transferts qui représentent plus de 50% du PIB au Canada.

Une analyse critique de la dynamique spatiale actuelle, qui condamne certaines régions au déclin, ne peut négliger le rôle joué volontairement ou involontairement par les gouvernements supérieurs qui sont des acteurs importants.

Traditionnellement, les partis politiques ont toujours eu un discours favorable aux régions en difficulté. Les politiques de développement régional ont été conçues pour venir en aide à ces régions. L'analyse de la contribution des gouvernements supérieurs au développement des régions a été centrée sur ces politiques.

Cette approche d'analyse est dépassée, du fait qu'elle porte sur des politiques qui ont une portée limitée et qu'elle néglige l'impact des ministères sectoriels qui est beaucoup plus significatif pour le développement de la région.

Il est nécessaire de mettre en place une démarche d'analyse qui examine l'impact des niveaux supérieurs de gouvernement sur le développement de la région par le biais de l'ensemble de leurs activités.

Les activités gouvernementales fournissent des biens et services à la population et aux entreprises régionales et elles ont un impact sur l'emploi et les revenus par le biais des dépenses encourues.

Analysées sous l'angle des dépenses réalisées dans la région, elles créent des emplois et des revenus, avec les effets induits qui en découlent. Les dépenses en région ont un impact toujours positif sur le développement de la région par le biais des emplois créés.

Analysées sous l'angle des services rendus à la population et aux entreprises de la région, les activités gouvernementales contribuent à stimuler le développement et à améliorer le bien-être de la population. Certes, une partie des biens et services accessibles à la population régionale doit être produite à l'extérieur de la région, compte tenu des contraintes rencontrées dans la production efficace de ces biens et services. Cependant, la production de biens et services à l'extérieur de la région fait souvent en sorte que le service est moins adapté aux besoins de la région, plus difficilement accessible, ou encore accessible à des coûts plus élevés. De plus,

cette production à l'extérieur de la région contribue à la création d'emplois hors de la région et au déséquilibre spatial qui est observé.

Il est évident que la finalité première de la production de biens et services par l'État est de stimuler le développement et d'améliorer le bien-être de la population. Pour atteindre cet objectif, l'État doit organiser efficacement son activité. La mesure de l'efficacité de l'organisation des activités de l'État diffère cependant de celle des agents privés. L'État en tant qu'agent collectif doit internaliser et prendre en compte l'impact de l'organisation de ses activités sur l'équilibre territorial. Un État qui contribue à accroître le déséquilibre spatial dans la production de ses biens et services, alors qu'il cherche à combattre ce déséquilibre dans sa politique de développement régional, est un État inefficace.

L'impact sur l'équilibre territorial est une variable essentielle à prendre en compte dans l'organisation efficace des activités de l'État, de sorte qu'il devrait à la fois promouvoir un meilleur équilibre du développement sur le territoire par le biais de la répartition de ses services et la répartition de ses dépenses.

L'intervention en faveur d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire implique non seulement un ensemble de mesures ponctuelles, mais un impact global des activités gouvernementales de développement qui est relativement plus favorable aux régions en difficulté en comparaison des autres régions.

L'implication des gouvernements supérieurs dans la région prend des formes multiples et a des conséquences très profondes. La région ne peut se permettre de négocier ces dossiers à la pièce avec des informations rudimentaires. Elle doit se donner une stratégie d'information et d'action cohérente et structurée. Nous avons défini des actions spécifiques dans chacun de nos enjeux et ces éléments peuvent contribuer à construire cette stratégie globale. La mise en oeuvre d'une structure organisationnelle appropriée est cependant nécessaire pour permettre à la région de se positionner par rapport à l'action des gouvernements supérieurs. Certes, les initiatives qui seront proposées par le milieu régional dans le plan stratégique permettront, partiellement, d'orienter l'action des gouvernements



supérieurs dans le sens des priorités régionales. Cette approche n'a cependant pas une portée suffisante pour provoquer les changements dont l'ampleur est nécessaire.

Une information structurée, cohérente, dynamique et réactualisée sur l'évolution globale des rapports économiques entre la région et les gouvernements supérieurs et une action stratégique appropriée est un élément essentiel d'une stratégie de développement pour la région.

### ***Action***

Il faut se donner une organisation régionale qui a l'expertise et le pouvoir d'intervenir efficacement auprès de l'ensemble des ministères sectoriels et la capacité de coordonner les efforts des milieux locaux de même que ceux des divers intervenants.

La planification régionale implique un renforcement de l'expertise et du pouvoir de coordination et d'action.

**Obtenir l'engagement des gouvernements supérieurs en faveur d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire**

### ***État de la situation***

#### ***Des régions ressources en difficulté***

Le déséquilibre spatial entre les régions est très important au Québec. Malgré les politiques de développement régional mises en place par les gouvernements provincial et fédéral au cours des dernières années, la place des régions dans le développement du Québec ne s'est pas modifiée de façon significative. Un déséquilibre spatial important persiste particulièrement sur le plan des opportunités d'emploi. Il risque de plonger certaines régions dans un cercle vicieux de sous-développement: le sous-développement économique provoquant le sous-développement social et le sous-développement démographique, ces derniers relançant à leur tour le sous-développement économique.

La vigueur du marché du travail est un bon indicateur du dynamisme à court terme de l'économie d'une région et de sa capacité de maintenir son dynamisme social et démographique sur une longue période. Elle se mesure par le rapport emploi/population: ce rapport indique la proportion de la main-d'oeuvre en âge de travailler qui occupe effectivement un emploi. C'est un indicateur synthétique qui reflète à la fois le taux de chômage et le taux d'activité dans la région. Plus le rapport emploi/population dans une région est élevé, plus les opportunités d'emploi sont grandes et plus la vigueur du marché du travail témoigne du dynamisme de l'économie.

Le tableau 1 nous donne le rapport emploi/population pour chacune des régions du Québec en 1986 et en 1991, de même que l'indice d'emploi par rapport à l'ensemble du Québec. Il nous permet de regrouper les régions du Québec en trois groupes: les régions les plus dynamiques qui sont nettement au-dessus de la moyenne, les régions dans la moyenne et les régions les moins dynamiques nettement au-dessous de la moyenne.

Dans le groupe au-dessus de la moyenne québécoise, on retrouve la région de l'Outaouais et les régions de la banlieue montréalaise soit, la Montérégie, Laval et Lanaudière. Les régions de l'Estrie, Québec, Chaudière—Appalache, Montréal et les Laurentides constituent le groupe central dont l'indice avoisine la moyenne québécoise. Le dernier groupe est formé de la région de la Mauricie—Bois-Francs et des régions-ressources: Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent, Saguenay—Lac-Saint-Jean, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord et Nord du Québec qui sont toutes en bas de la moyenne provinciale.

Pour mesurer le déséquilibre spatial entre les régions les moins dynamiques et les régions les plus dynamiques, nous avons calculé et comparé l'indice d'emploi moyen de chaque groupe. En 1991, nous obtenons ainsi un écart de 15% dans les indices d'emploi des deux groupes, ce qui veut dire que les chances de trouver un emploi dans les régions les moins dynamiques sont de 15% inférieures à celles d'en trouver un dans les régions les plus dynamiques.

**Tableau 1**  
**Rapport emploi/population et indice d'emploi par région**  
**(1986-1991)**

Région <sup>1</sup>		Rapport emploi/population		Indice d'emploi	
		1986	1991	1986	1991
01	Outaouais	58,4	62,5	107	109
02	Montréal	58,4	61,4	107	107
03	Laval	61,6	62,3	113	109
04	Lanaudière	56,1	59,6	103	104
05	Estrie	54,0	56,7	99	99
06	Québec	54,9	59,0	100	103
07	Chaudière-Appalache	53,9	58,4	99	102
08	Montréal	55,3	55,4	101	97
09	Laurentides	54,6	58,5	100	103
10	Mauricie—Bois-Francis	50,3	53,3	92	93
11	Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	42,3	43,4	77	76
12	Bas-Saint-Laurent	46,6	50,1	85	87
13	Saguenay—Lac-Saint-Jean	47,5	51,3	87	90
14	Abitibi-Témiscamingue	51,8	53	95	93
15	Côte Nord	48,1	54,4	88	95
16	Nord-du-Québec	38,9	55,1	71	96

Ces chiffres indiquent un déséquilibre spatial très élevé. Ils vont généralement se traduire dans les régions les moins dynamiques par des taux de chômage plus élevés, des taux de participation plus bas, des revenus plus faibles et une forte émigration.

1 Le découpage régional utilisé ici diffère légèrement du découpage officiel.  
 Source: Statistique Canada, recensement 1986, compilations spéciales du M.M.S.R.; 1991: compilations spéciales, Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre.

Pour illustrer l'importance économique du phénomène, nous avons calculé qu'en 1991, au Saguenay—Lac-Saint-Jean, il aurait fallu ajouter 16 613 emplois aux 110 755 emplois existants pour offrir des opportunités d'emploi équivalentes à celles des régions les plus dynamiques.

La vigueur du marché du travail des régions influence fortement le taux de croissance de leur population. Entre 1981 et 1986, et entre 1986 et 1991, comme l'indique le tableau 2, les régions les moins dynamiques ont toutes un taux de croissance de leur population en bas de la moyenne québécoise, plusieurs ont même un taux de croissance négatif. Par ailleurs, les régions les plus dynamiques ont toutes un taux de croissance de leur population nettement plus élevé que la moyenne québécoise. Ces résultats indiquent que le dynamisme économique a une forte influence sur la croissance de la population et qu'un déséquilibre spatial trop grand menace la survie même de certaines régions à long terme.

**Tableau 2**  
**Variation de la population en % entre 1981 et 1986**  
**et entre 1986 et 1991**

	1981-1986	1986-1991
Province de Québec	1,6	5,6
Bas-Saint-Laurent—Gaspésie	-1,3	-3,8
Saguenay—Lac-Saint-Jean	-0,1	-0,2
Québec	1,8	4,3
Mauricie—Bois-Francs	1,2	2,7
Estrie	0,6	4,1
Montréal	0,4	2,6
Laurentides—Lanaudière	9,3	19,6
Montréal	2,9	9,8
Outaouais	5,6	9,8
Abitibi-Témiscamingue	1,1	3,5
Côte-Nord et Nouveau-Québec	-17,5	0,8

Source: Recensements 1981 et 1986, Statistique Canada.

*Une économie régionale en perte de vitesse*

Au cours des dernières années, l'économie régionale n'a pas été en mesure de créer suffisamment d'emplois pour faire travailler la population régionale qui le souhaite. Le taux de chômage dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean demeure l'un des plus élevés au Québec, le taux d'activités est l'un des plus bas, l'écart entre le revenu per capita de la région et la moyenne québécoise se creuse.

Un nombre de plus en plus élevé de travailleurs votent avec leurs pieds et quittent la région à la recherche d'un emploi et d'un avenir meilleur. La croissance de la population régionale est nulle au cours des dix dernières années du recensement, soit entre 1981 et 1991, alors que l'on observe un taux de croissance de 7,2% pour le Québec et de 29,1% pour une région comme Laurentides—Lanaudière.

La dynamique démographico-économique conduit à un exode des ressources humaines les plus dynamiques et les mieux formées, à un vieillissement accéléré de la population régionale, à un affaiblissement du marché régional et à une répartition du coût des infrastructures publiques qui deviendra progressivement de plus en plus lourde pour ceux qui restent. Des mesures vigoureuses s'imposent avant que la résignation tranquille vienne boucler le cercle vicieux du sous-développement qui s'installe.

La situation actuelle est d'abord le résultat des transformations qu'a subi l'économie régionale au cours des dernières années et plus particulièrement des effets de la modernisation des grandes entreprises qui se font sentir sur la réduction d'emplois. Même si des opportunités nouvelles sont apparues dans le secteur de la transformation du bois au cours des dernières années, l'exploitation des ressources naturelles de la région donne lieu à un niveau d'emploi moindre.

Des initiatives valables ont été prises pour stimuler la création de nouvelles entreprises, faciliter l'expansion des entreprises existantes et relancer le développement économique sur de nouvelles bases. La vigueur de ces mesures n'a pas été suffisante pour contrer les effets de la réduction d'emplois dans les grandes entreprises.

La situation actuelle a été largement décrite dans les travaux reliés à la démarche de planification stratégique du Conseil régional de concertation et de développement. Elle ne diffère pas de façon significative de celle que j'avais faite dans l'état de situation du Sommet économique de 1984, ce qui confirme la gravité de la situation et le caractère structurel des problèmes.

### ***Problématique***

#### *Des changements peu favorables*

Les changements qui s'annoncent dans l'environnement national et international ne sont pas de nature à favoriser la création d'emplois dans l'économie régionale. La mondialisation des marchés et l'accélération des changements technologiques vont faire pression dans le sens de l'accélération de la modernisation des grandes entreprises avec les conséquences de réduction d'emplois que nous connaissons. Les préoccupations environnementales et le recyclage transforment les grandes métropoles nord-américaines en gisements de matières premières qui compétitionnent notre région et attirent les nouveaux investissements dans la transformation des métaux et la fabrication des produits du papier. Le vieillissement de la population s'ajoute à la migration des jeunes pour accélérer le vieillissement de la population régionale.

#### *Des interventions possibles des gouvernements*

Le développement de la région ne peut être laissé aux entreprises seules et les divers niveaux de gouvernement doivent être mis à contribution. Même si leur endettement laisse des marges de jeu plus limitées, les divers niveaux de gouvernement contrôlent encore plus de 50% du PIB au Canada.

Ils jouent un rôle important dans l'organisation et la répartition des activités sur le territoire que ce soit par leurs politiques de développement, leurs politiques de distribution ou de production de biens et services publics et leurs politiques d'achat. Compte tenu de leur importance, les divers niveaux ont une part de responsabilité dans la

situation actuelle de la région et ils doivent réviser leurs stratégies pour permettre à la région de s'en sortir.

Le dynamisme au niveau des entreprises, la décentralisation au niveau local et le renforcement du pouvoir au niveau régional ne pourront apporter des solutions aux problèmes de la région, sans que les niveaux de gouvernements supérieurs s'engagent à intervenir en faveur d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire du Québec. De plus, ils devraient accepter de modifier la répartition des fonds publics en faveur des régions en difficulté. Une meilleure gestion des fonds publics n'est pas suffisante. Il faut inverser les flux financiers en faveur de ces régions.

### *Objectifs poursuivis*

La recherche d'un meilleur équilibre spatial est un objectif collectif qui devra s'inscrire dans la démarche des gouvernements supérieurs pour des motifs d'équité, de justice mais aussi d'efficacité économique. L'économie du Québec dans son ensemble ne pourra tirer profit de tout son potentiel de développement que dans la mesure où un meilleur équilibre spatial permet de mettre en valeur toutes les ressources de son territoire et d'appliquer ses politiques macro-économiques de façon appropriée.

Les économistes sont parfois hésitants à promouvoir les efforts de développement régional au Québec. La région comme système intégré capable d'autonomie et de projets est une réalité qui souvent leur échappe. Leur respect traditionnel des forces du marché les incite à croire que ces forces conduisent à une organisation spatiale optimale et que l'intervention des pouvoirs publics dans le développement régional va à l'encontre de la prospérité de l'ensemble du territoire. Cette analyse oublie le fait que la dynamique de concentration des activités économiques dans l'espace orchestré par le système industriel néglige la prise en compte du coût et des conséquences du déséquilibre spatial sur l'organisation territoriale.

Un déséquilibre spatial trop grand risque de provoquer des coûts économiques et sociaux très élevés au Québec. Il est en effet impossible d'habiter ce pays d'une façon moderne et efficace, et de

mettre en valeur l'ensemble de ses ressources sans faire de chaque région un noyau dynamique de développement. Des régions en déclin économique et en décroissance démographique entraîneront progressivement un coût unitaire croissant des infrastructures, une détérioration progressive des services à la population qui deviendront à leur tour une cause de déclin. Ce sont les «régions-ressources» qui sont dans une situation particulièrement difficile au Québec. S'il n'y a pas d'améliorations significatives, il est à craindre qu'à court terme, elles ne puissent plus jouer leur rôle de levier de développement du Québec.

Un déséquilibre spatial trop grand empêche également une utilisation judicieuse des instruments de politiques macro-économiques. Il n'est pas nécessaire d'être économiste pour comprendre qu'une même politique ne peut pas également convenir à des régions qui sont dans des situations économiques très différentes. Une politique de lutte contre l'inflation, adaptée à l'économie de la région la plus dynamique, est non seulement inadaptée, mais elle paralyse l'économie de régions moins dynamiques. La politique macro-économique perd alors une partie de sa pertinence, en plus de contribuer à accroître un déséquilibre spatial déjà trop grand. À titre d'exemple, le déséquilibre spatial est l'une des sources de l'inefficacité constatée des politiques macro-économiques canadiennes et des coûts économiques et sociaux qui en résultent.

### ***Action***

L'intervention en faveur d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire implique non seulement un ensemble de mesures ponctuelles, mais aussi un impact positif différencié en faveur des régions en difficulté pour l'ensemble des politiques à caractère développemental.

Pour ce faire, il faut que la région obtienne une part plus grande que son importance relative dans la population québécoise pour les services rendus et des dépenses réalisées pour ces activités. Nous mettons l'accent sur les activités à caractère développemental à cause de leur caractère dynamique.



Les montants versés en région sous forme de bien-être et de chômage sont certes utiles et nécessaires pour les individus et ils contribuent à ralentir le déclin des régions en difficulté. Ils sont cependant une conséquence du sous-développement de certaines régions, et peuvent difficilement les aider à rattraper les retards sur les autres régions en avance.

Ce n'est que dans la mesure où le pourcentage de revenus et de dépenses dans les régions en difficulté pour l'ensemble des politiques à caractère développemental est plus fort que le pourcentage relatif de la population régionale, que l'action gouvernementale joue en faveur d'un meilleur équilibre territorial. Plus l'écart est grand, plus l'état jouera un rôle important et sera en mesure de contrer la dynamique des forces du secteur privé qui jouent en faveur de la concentration dans l'économie actuelle.

Il faut s'assurer qu'un meilleur équilibre du gouvernement sur le territoire soit un objectif prioritaire pour nos gouvernements et qu'il soit au coeur des réflexions actuelles sur la décentralisation.

### **Maximiser l'utilisation des budgets régionalisés dans le sens des intérêts de la région**

#### ***État de la situation***

Dans le cadre de la politique du Gouvernement du Québec en matière de développement régional, les principaux ministères en régions sont invités à déposer les programmes et les montants de leurs budgets régionalisés.

Même si l'importance de cette politique est encore à démontrer, elle permet de chercher à orienter l'utilisation d'une partie des fonds gouvernementaux dans le sens des priorités régionales.

#### ***Problématique***

La nouvelle politique du Gouvernement du Québec en matière de développement régional s'appuie sur la régionalisation des priorités

gouvernementales afin de permettre aux régions de mieux maîtriser leur développement.

C'est l'ampleur des sommes impliquées et le degré d'influence que pourra exercer le milieu régional qui détermineront l'importance de cette politique.

La mise en application de cette politique implique des changements profonds dans les rapports entre le milieu régional et les fonctionnaires du Gouvernement du Québec pour permettre au milieu régional de jouer un véritable rôle de partenaire dans la décision.

Un processus de travail méthodique d'analyse et de suivi est nécessaire.

### ***Action***

La régionalisation des politiques régionales implique qu'il faut mettre l'expertise des ressources humaines de l'état en région au service de la région et imputable à une structure politique régionale capable d'assurer la coordination de l'action.

### **Obtenir une part accrue des dépenses en immobilisations et en réparations des gouvernements supérieurs**

#### ***État de la situation***

Une analyse des données statistiques exprimant les dépenses en immobilisations et en réparations du secteur public dans la région relativement à l'ensemble du Québec, pour la période 1977-1990, nous indique que la part de ces dépenses dans la région est significativement plus faible que le pourcentage de la population régionale par rapport à l'ensemble de la population du Québec (tableaux 3 et 4, en annexe).

Pour chaque année, nous avons calculé le déficit ou le surplus de dépenses en fonction de la population régionale et nous avons

capitalisé chacune de ces sommes pour les ramener à des dollars comparables de 1994.

Concernant l'ensemble de la période (tableaux 3 et 4, en annexe), pour l'administration fédérale et les entreprises fédérales, les statistiques indiquent un déficit de dépenses dans la région de 416 128 411\$ en dollars de 1994.

Pour l'administration provinciale et les entreprises provinciales, nous obtenons un déficit de dépenses dans la région de 5 156 928\$ en dollars de 1994.

### ***Problématique***

Les dépenses en immobilisations et en réparations du secteur public (construction, entretien, maintien en activité) ont un impact majeur sur le développement à long terme d'une région.

Ces dépenses ont un impact positif sur l'emploi et les revenus des régionaux, particulièrement dans le secteur de la construction.

Ces dépenses, à l'exception de celles qui permettent d'exporter un bien ou un service hors de la région (ex.: la construction d'une centrale hydro-électrique), contribuent à améliorer les services aux personnes (ex.: hôpital) et aux entreprises (ex.: routes) de la région.

Une partie de ces dépenses se déplace automatiquement vers les régions les plus dynamiques, compte tenu de la programmation des ministères, de sorte qu'elles renforcent les dynamiques de concentration qui sont déjà à l'oeuvre.

### ***Action***

Il est nécessaire de faire une analyse systématique des dépenses d'investissement par ministère sur une longue période et de s'assurer que sa programmation tienne compte des besoins particuliers des régions en difficulté.

## **Augmenter la part de la région au niveau de l'emploi dans la fonction publique**

### ***État de la situation***

Une étude réalisée en 1992 par l'Office des ressources humaines du Gouvernement du Québec sur la répartition de l'effectif régulier de la fonction publique du Québec (tableau 5, en annexe) indique la présence de 1 274 fonctionnaires dans la région sur un total de 55 879 fonctionnaires, soit 2,27%. Plus les emplois sont qualifiés, plus le taux régional baisse. Les employés du secteur parapublic (écoles, hôpitaux) et des entreprises publiques ne sont pas inclus dans ces chiffres.

Si l'on tenait compte de l'importance relative de la population régionale, il faudrait déplacer 1 134 postes de fonctionnaires vers la région.

Une étude de même nature réalisée en 1977 indiquait des résultats semblables.

### ***Problématique***

Une partie importante des dépenses gouvernementales est consacrée à la rémunération du personnel.

La localisation des emplois près des gens permet souvent de donner un meilleur service à la population.

Les emplois en région contribuent à diffuser l'expertise et à créer d'autres emplois par le biais des dépenses en région.

Même s'il faut reconnaître l'importance de maintenir une certaine unité de direction qui se traduit par la reconnaissance d'une capitale administrative, que certains services spécialisés doivent être produits dans les grands centres compte tenu des économies d'échelle, la concentration de la fonction publique dans les grands centres est souvent injustifiée et contribue au sous-développement des régions éloignées.

Dans l'hypothèse d'une décision de la population du Québec favorable à la souveraineté, il y aura des changements importants dans l'organisation de la fonction publique et il est essentiel que l'intérêt des régions éloignées soit pris en compte.

### *Action*

Il faut mettre en place un comité paritaire Gouvernement du Québec—Régions qui sera chargé de la préparation et de la mise en oeuvre d'un plan de redéploiement de la fonction publique qui tienne compte de la problématique du développement des régions et des milieux locaux.

**S'assurer que la région obtienne sa juste part des dépenses de chaque ministère, en particulier des ministères à vocation développementale**

### *État de la situation*

Nous ne disposons pas de l'information pertinente qui nous permettrait de mesurer l'impact de l'activité de chaque ministère en région, de sorte que les gouvernements supérieurs ignorent l'impact de leurs actions sur le développement des régions.

Une première analyse faite par la Régie régionale de la santé et des services sociaux souligne une situation inquiétante. Elle indique que le financement global de la région se situe à seulement 76% du per capita provincial et que l'écart entre le niveau de financement régional et le niveau de financement provincial représente une perte annuelle pour la région de l'ordre de 131 millions de dollars.

Les récents développements de la politique technologique du Gouvernement du Québec et la création des sociétés Innovatec inquiètent les régions-ressources, et cela à juste titre.

### ***Problématique***

Les citoyens de la région ont de plus en plus de difficulté à croire au rôle redistributeur des gouvernements supérieurs en faveur des régions. Au contraire, plusieurs les identifient comme une des causes de l'appauvrissement des régions (voir le document «Urgence d'agir»).

Les dépenses des ministères en région constituent des emplois et des revenus pour les travailleurs de la région.

Les dépenses des ministères fournissent des biens et services de proximité aux individus et aux entreprises, d'où une accessibilité plus grande et une meilleure adaptation du service aux besoins.

Les dépenses des ministères sont un bon indicateur de la pertinence des programmes et des réglementations en fonction du contexte régional.

Il est normal que certains services accessibles aux gens de la région soient produits à l'extérieur de la région, compte tenu des économies d'échelle dans la production efficace de ces services.

On peut comprendre que le niveau de dépenses de certains programmes soit très faible compte tenu de la nature des programmes et des besoins de la région.

### ***Action***

Entreprendre une étude permettant de faire une analyse systématique de l'impact de chaque ministère en région et de proposer des améliorations souhaitables.

## **Dépenser les fonds des ententes fédérales-gouvernementales en fonction des priorités de la région**

### ***État de la situation***

Une partie plus ou moins importante des fonds du gouvernement fédéral qui sont consacrés au développement des régions est canalisée par le biais des ententes fédérales-provinciales.

### ***Problématique***

La mise en oeuvre et la gestion de ces ententes est lourde et complexe.

Même s'ils agissent à titre consultatif, les régionaux ont une influence limitée sur les choix qui sont posés.

Il faudrait revoir le fonctionnement de ces ententes de façon à permettre l'expression des priorités régionales.

### ***Action***

Faire le bilan de ces ententes et de leur contribution au développement de la région

S'assurer que la région puisse être signataire des nouvelles ententes et partenaire de leur mise en oeuvre.

**Canaliser une partie des redevances versées au Gouvernement du Québec pour l'exploitation des ressources naturelles de la région dans un fonds régional de reconversion.**

### *État de la situation*

Les faits indiquent que les entreprises qui exploitent les ressources naturelles de la région versent des redevances importantes au Gouvernement du Québec.

La tarification forestière sur une base annuelle rapporte 45 M\$, les baux de location rapportent 1 437 570\$ et l'énergie hydroélectrique rapporte 34 973 437\$.

Le total des redevances pour les ressources de la région est de l'ordre de 84 330 779\$ sur une base annuelle.

### *Problématique*

La modernisation des entreprises régionales dans la transformation des ressources crée des pertes d'emplois et fait en sorte que l'exploitation des ressources régionales est de moins en moins profitable à la région, ce qui exige des mesures énergiques de reconversion.

Les ressources du territoire sont une propriété collective à moins d'avoir fait l'objet d'une appropriation privée avec consentement des autorités qui en sont les responsables au plan de la gestion.

Le caractère collectif d'une ressource fait en sorte que sa gestion et les fruits qu'elle produit sont sous la responsabilité de l'organisation territoriale. Il ne faut pas confondre l'organisation territoriale avec l'État central. L'organisation territoriale est une organisation stratifiée à plusieurs niveaux: le niveau local, le niveau régional et le niveau national.

Chaque niveau de l'organisation doit participer à la gestion et profiter des bénéfices dans le cadre d'une collaboration interterrito-



riale à inventer. La collectivité locale et la collectivité régionale doivent être associées étroitement à la gestion de ces ressources et elles doivent pouvoir en tirer profit dans le cadre d'une coopération avec la collectivité nationale élargie.

L'utilisation des ressources collectives par le secteur privé implique que des redevances sont versées à la collectivité.

Les redevances permettent à la collectivité territoriale de compenser pour la destruction du capital-ressource.

Les redevances permettent également de financer un nécessaire redéploiement du développement économique, compte tenu du fait que l'exploitation capitaliste des ressources laisse des retombées locales et régionales de plus en plus faibles en termes d'emplois.

L'utilisation des redevances doit être en partie au service du développement local et du développement régional.

### ***Action***

Préparer un projet de fonds régional de reconversion en collaboration avec les acteurs locaux et régionaux.

Définir une stratégie et négocier le partage des redevances avec le Gouvernement du Québec.

### **Jouer un rôle actif dans la démarche de décentralisation et de régionalisation actuelle**

#### ***État de la situation***

La décentralisation des pouvoirs est une question qui a fait l'objet de nombreuses discussions entre les intervenants politiques des divers niveaux de gouvernement et elle est l'un des moyens privilégiés qui est proposé pour stimuler le dynamisme des milieux locaux et régionaux.

### ***Problématique***

La décentralisation des pouvoirs est un moyen pour améliorer l'efficacité de la gestion des affaires publiques.

Les initiatives de décentralisation sont souvent menées par les niveaux de gouvernements supérieurs, de sorte qu'elles servent souvent de stratégies de désengagement de l'État.

La décentralisation peut contribuer au développement des régions dans la mesure où elle leur donne de nouveaux leviers décisionnels significatifs et s'accompagne de moyens financiers adéquats.

### ***Action***

Que les intervenants régionaux proposent une redistribution des pouvoirs actuellement assumés par l'état sur le territoire régional, à partir du principe de subsidiarité.

Que les intervenants régionaux définissent une nouvelle organisation politico-administrative capable de prendre en charge de nouveaux pouvoirs.

### **CONCLUSION**

Nous avons constaté que les actions en matière de développement régional sont insuffisantes pour rétablir un meilleur équilibre du développement au Québec et que c'est l'ensemble des politiques et ministères qu'il faut mobiliser à cette fin.

La situation actuelle laisse largement à désirer et des efforts importants sont à faire.

Nous avons fait d'une région informée, le point d'appui d'une stratégie cohérente, nous avons défini un cadre organisationnel approprié et des enjeux qui donnent un sens à cette démarche.

Les budgets ministériels régionalisés, les dépenses en immobilisations et en réparations du secteur public, les emplois dans la fonction publique, les dépenses des ministères en régions, les redevances et la décentralisation des pouvoirs en sont les enjeux.

La récupération d'une partie des redevances, qui sont versées au Gouvernement du Québec pour l'utilisation des ressources de la région, est particulièrement importante du fait qu'elle implique des sommes annuelles de l'ordre de 84 M\$ par an pour relancer le développement de la région sur de nouvelles bases.

Dans notre texte, nous avons mis l'accent sur la contribution des gouvernements supérieurs au développement de la région. Nous sommes d'accord avec les divers écrits qui expliquent que le développement local repose d'abord sur le dynamisme des milieux locaux. La contribution des gouvernements supérieurs n'apparaît pas moins essentielle et les milieux locaux et régionaux doivent s'organiser et prendre l'initiative pour définir de nouveaux rapports de coopération.

La poursuite d'un meilleur équilibre du développement sur le territoire nous apparaît un objectif fondamental qu'il faut inscrire dans les réflexions sur la décentralisation et la régionalisation des activités gouvernementales. La promotion du dynamisme des milieux locaux et régionaux est un objectif trop général et insuffisant.

La décentralisation et la régionalisation des activités gouvernementales sont deux stratégies qu'il faut poursuivre conjointement pour augmenter le pouvoir des milieux locaux et régionaux. La région doit se donner un cadre politico-administratif qui permettra de faire des changements majeurs de façon efficace.

Les milieux locaux doivent se regrouper pour être capables de gérer efficacement de nouveaux pouvoirs et la région doit augmenter sa capacité d'expertise et sa représentativité.

Nous proposons le regroupement des gouvernements locaux autour des MRC et la consolidation du pouvoir régional.

La structure de la MRC permettrait de réunir les pouvoirs d'aménagement du territoire et de développement local, en plus de doter les milieux locaux d'une masse critique et d'une expertise de gestion capable d'accueillir et de gérer efficacement de nouveaux pouvoirs.

La consolidation du pouvoir régional permettrait de mieux coordonner les activités des ministères sectoriels et des milieux locaux et d'accueillir de nouveaux pouvoirs décentralisés. Elle implique une plus grande représentativité des dirigeants et des ressources humaines et financières accrues. Dans le cadre politique fédéral, les dirigeants régionaux seraient des élus des gouvernements locaux. Dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, ils seraient élus au suffrage universel. Les ressources humaines du pouvoir régional seraient puisées à même celles des ministères décentralisés.

## **ANNEXE**



**Tableau 3**  
**Dépenses en immobilisations et en réparations de l'administration**  
**et des entreprises publiques provinciales au Saguenay—Lac-Saint-Jean,**  
**relativement à l'ensemble du Québec, 1977-1990**

Années	D É P E N S E S (000\$)		% <sup>1</sup>	P O U R C E N T A G E		Déficit <sup>4</sup> (surplus)	\$ capitalisés à 10,31% <sup>5</sup>
	Québec	Région		Population <sup>2</sup>	Solde <sup>3</sup>		
1977	3,492,982	94,061	2,69	4,52	1,83	63,921,570	228,897,439
1978	3,971,352	178,392	4,49	4,52	0,03	1,191,405	3,867,569
1979	4,356,433	70,083	1,61	4,52	2,91	126,772,200	373,067,793
1980	4,215,681	187,364	4,44	4,52	0,08	3,372,545	8,997,184
1981	4,342,137	172,650	3,98	4,63	0,65	28,223,891	68,257,574
1982	4,534,996	380,778	8,4	4,63	(3,77)	(170,969,349)	(374,832,582)

...suite

- 1 Pourcentage des dépenses faites en région comparativement à l'ensemble du Québec.
- 2 Pourcentage de la population régionale comparativement à l'ensemble du Québec.
- 3 Différence entre le pourcentage de la population régionale et des dépenses régionales.
- 4 Pertes ou gains de la région relativement au poids de la population régionale.
- 5 On a utilisé la moyenne géométrique des rendements des obligations fédérales avec échéance de 10 ans, soit 10,31% pour capitaliser les montants annuels.

Tableau 3 (suite)

Années	DÉPENSES (000\$)		%	POURCENTAGE		Déficit (surplus)	\$ capitalisés à 10,31%
	Québec	Région		Population	Solde		
1983	4,405,387	306,040	6,95	4,63	(2,32)	(102,204,978)	(203,131,016)
1984	4,181,408	436,955	10,45	4,63	(5,82)	(243,357,946)	(438,464,906)
1985	3,935,039	155,972	3,96	4,63	0,67	26,364,761	43,062,403
1986	3,769,154	154,068	4,09	4,63	0,54	20,353,431	30,136,802
1987	3,985,007	128,480	3,22	4,35	1,13	45,030,579	60,443,859
1988	4,634,212	144,092	3,11	4,35	1,24	57,464,229	69,924,175
1989	5,277,825	158,568	3,0	4,35	1,35	71,250,638	78,596,578
1990	6,355,808	221,700	3,49	4,35	0,86	<u>54,659,949</u>	<u>54,659,949</u>
						3,482,824 en \$90	
						5,156,928 en \$94	



**Tableau 4**  
**Dépenses en immobilisations et en réparations de l'administration**  
**et des entreprises publiques fédérales au Saguenay—Lac-Saint-Jean,**  
**relativement à l'ensemble du Québec, 1977-1990**

Années	D É P E N S E S (000\$)		% <sup>1</sup>	P O U R C E N T A G E		Déficit <sup>4</sup> (surplus)	\$ capitalisés à 10,31% <sup>5</sup>
	Québec	Région		Population <sup>2</sup>	Solde <sup>3</sup>		
1977	532,119	17,542	3,3	4,52	1,22	6,491,851	23,246,739
1978	649,683	16,822	2,59	4,52	1,93	12,538,881	40,704,029
1979	538,916	11,592	2,15	4,52	2,37	12,772,309	37,586,609
1980	679,300	17,941	2,64	4,52	1,88	12,770,840	34,069,700
1981	893,500	31,056	3,48	4,63	1,15	10,275,250	24,849,998
1982	925,400	31,623	3,42	4,63	1,21	11,197,340	24,549,008

...suite

- 1 Pourcentage des dépenses faites en région comparativement à l'ensemble du Québec.
  - 2 Pourcentage de la population régionale comparativement à l'ensemble du Québec.
  - 3 Différence entre le pourcentage de la population régionale et des dépenses régionales.
  - 4 Pertes ou gains de la région relativement au poids de la population régionale.
  - 5 Taux = moyenne géométrique des rendements des obligations fédérales (10 ans) entre 1977 et 1990.
- Source: Revue de la Banque du Canada.

Tableau 4 (suite)

Années	D É P E N S E S (000\$)		%	P O U R C E N T A G E		Déficit (surplus)	\$ capitalisés à 10,31%
	Québec	Région		Population	Solde		
1983	1,101,800	25,803	2,34	4,63	2,29	22,231,220	44,184,250
1984	1,314,000	51,289	3,9	4,63	9,73	13,140,001	23,674,712
1985	1,300,700	48,135	3,7	4,63	0,93	12,096,510	19,757,615
1986	1,108,900	56,421	5,09	4,63	(0,46)	(5,100,940)	(7,552,831)
1987	1,119,200	24,334	2,17	4,35	2,18	24,398,560	32,749,815
1988	1,322,600	34,572	2,61	4,35	1,74	23,013,240	28,003,192
1989	1,182,792	111,567	9,43	4,35	(5,08)	(60,085,833)	(66,280,682)
1990	1,162,035	29,066	2,5	4,35	1,85	21,497,647	21,497,647
						281,039,801 en \$90	
						416,128,411 en \$94	

**Tableau 5**  
**Répartition de l'ensemble de l'effectif régulier par régions administratives**  
**et catégories d'emploi, mars 1992**

Région administrative	CATÉGORIES D'EMPLOI (1 à 5)					Total
	Haute direction	Cadres supérieurs	Gérance et cadres inter-médiaires	Professionnels	Enseignants	
01-Bas-Saint-Laurent	—	31	100	216	51	398
02-Saguenay—Lac-Saint-Jean	—	24	83	185	7	299
03-Québec	217	1 655	962	9 482	48	12 364
04-Mauricie—Bois-Francs	1	38	128	318	6	491
05-Estrie	—	29	85	185	1	300
06-Montréal	49	384	536	2 933	223	4 125
07-Outaouais	1	23	75	167	12	278
08-Abitibi-Témiscamingue	—	25	86	160	—	271
09-Côte-Nord	—	17	60	93	—	170

...suite

Tableau 5 (suite)

Région administrative	Haute direction	Cadres supérieurs	Gérance et cadres inter-médiaires	Professionnels	Enseignants	Total
10-Nord-du-Québec	—	2	13	16	—	31
11-Gaspésie—Îles-de-la-Mad.	—	14	71	76	—	161
12-Chaudière-Appalaches	2	34	77	210	1	324
13-Laval	—	20	46	204	—	270
14-Lanaudière	—	9	52	90	—	151
15-Laurentides	—	16	81	121	—	218
16-Montérégie	1	46	184	396	66	693
90-Hors-Québec	1	13	—	84	—	98
99-Région indéterminée	—	—	—	1	—	1
Ensemble de l'effectif régulier	272	2 380	2 639	14 937	415	...suite

Tableau 5 (suite)

CATÉGORIES D'EMPLOI (6 à 9)					
Région administrative	Techniciens	Personnel de bureau	Ouvriers	Agents de la paix	Total
01-Bas-Saint-Laurent	406	362	163	97	1 028
02-Saguenay—Lac-Saint-Jean	375	365	148	87	975
03-Québec	5 561	8 474	706	600	15 341
04-Mauricie—Bois-Francs	562	548	230	125	1 465
05-Estrie	354	313	175	86	928
06-Montréal	2 289	4 183	337	675	7 484
07-Outaouais	281	337	133	89	840
08-Abitibi-Témiscamingue	290	320	185	80	875
09-Côte-Nord	183	197	76	72	528
...suite					

Tableau 5 (suite)

Région administrative	Techniciens	Personnel de bureau	Ouvriers	Agents de la paix	Total
10-Nord-du-Québec	27	19	25	15	86
11-Gaspésie—Iles-de-la-Mad.	188	173	130	60	551
12-Chaudière-Appalaches	349	317	199	36	901
13-Laval	316	137	26	51	530
14-Lanaudière	192	215	120	42	569
15-Laurentides	273	313	196	91	873
16-Montérégie	768	832	424	227	2 251
90-Hors-Québec	3	1	—	—	4
99-Région indéterminée	4	3	—	—	7
Ensemble de l'effectif régulier	12 421	17 109	3 273	2 433	35 236

## **LE NIVEAU DU FINANCEMENT EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL D'HIER À AUJOURD'HUI**

**Lucy MAGER**  
**Université du Québec à Montréal**

Faire le point sur le niveau du financement du développement régional revêt au moins deux utilités dans le contexte actuel:

- ◇ En plein débat sur la décentralisation, c'est-à-dire au moment où les intervenants en région réclament plus de moyens d'agir sur leur développement, il importe de savoir quel est l'ordre de grandeur des enveloppes dont on dispose au titre du développement régional. Ainsi, on pourra être en mesure de veiller à ce qu'une éventuelle décentralisation ne soit pas un prétexte pour réduire l'argent que reçoivent les localités et les régions, pour stimuler leur développement socio-économique, ou encore pour les noyer dans des transferts entre les gouvernements supérieurs et des instances régionales/locale qui offriront en compensation de nouvelles tâches à effectuer.
- ◇ Juger de l'importance des budgets permet aussi de juger de leur impact. Est-ce que la politique régionale a porté fruit au Québec? Le niveau des budgets apporte-t-il un éclairage sur le succès ou l'échec de ces mesures?

Dans un premier temps, nous allons tenter de chiffrer approximativement la part du financement public en faisant un peu d'ordre dans la panoplie des programmes fédéraux et provinciaux qui concrétisent la politique régionale depuis les dix dernières années.

Dans un deuxième temps, nous allons tenter d'apprécier le niveau de ces budgets, à la lumière du passé financier de la politique régionale et d'une comparaison avec d'autres domaines de dépenses publiques.

Enfin, nous serons en mesure de questionner la tendance actuelle du financement du développement régional, d'une part en regardant l'apport du secteur privé et d'autre part en tenant compte de la conjoncture politique actuelle.

### PORTRAIT ACTUEL DE LA POLITIQUE RÉGIONALE ET DES BUDGETS ASSOCIÉS

Une mise en ordre des divers programmes et une évaluation globale des dépenses affectées essentiellement à la politique régionale par les deux paliers de gouvernement nous permet de chiffrer approximativement le niveau annuel moyen du financement public depuis la fin des années 1980 à un montant d'environ **350 millions de dollars**.

**Tableau 1**

**Financement public du développement régional;  
portrait-type au tournant des années 1980-1990<sup>1</sup>**

PROGRAMMES FÉDÉRAUX	PROGRAMMES CONJOINTS	PROGRAMMES QUÉBEC
<p><b>*BFD (Québec)</b> (rôle de «prêteur complémentaire»)</p> <p>1991: 904 prêts à 147M\$ 1992: 869 prêts à 178,1M\$ 1993: 1208 prêts à 203,1M\$ 1994: 1261 prêts à 275,9M\$ Moyenne / an = prêts de 201M\$ — 19 000\$ par prêt</p> <p><b>*PADC</b> (rôle = développement économique communautaire)</p>	<p><b>* (EADÉRO) 1988-1995</b> (1/12 ententes sectorielles signées dans le cadre de L'EDER; rôle = développement régional)</p> <p><b>16 programmes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développement des entreprises</li> <li>2. Renforcement de la productivité</li> <li>3. Aide à l'innovation</li> </ol>	<p><b>Avant 1992.</b> <b>*l'OPDQ...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• *FDR = 31,8 M\$</li> <li>• *PECEC et *PRECEP: 18 M\$</li> <li>• + <u>fonctionnement des ORCD</u></li> </ul> <p>TOTAL: 54 M\$</p> <p>Dépenses nettes OPDQ 1980-84: 286,2 M\$ 1985-89: 279,4 M\$ <u>1990-92: 112 M\$</u> Moyenne annuelle: 56,5 M\$</p>

1 Voir le détail des sigles en annexe.



<p>deux volets: entreprise et animation du développement</p> <p>1986-1994: CADC+CAE depuis février 1995 = 55 SADC</p> <p><math>55 \times 150\,000\\$</math> (fonds CAE) + <math>55 \times 100\,000\\$/\text{an}</math> (SADC)</p> <p>TOTAL= 13,8 M\$/ an</p> <p>Après fusion = 11 M\$/ an</p> <p><b>*BFDR-QC</b> (depuis 1991, administrer les programmes de développement régional au Québec)</p> <p>Budgets annuels: réel 1993-1994: 184,6 M\$ prévu 1994-95: 296,7 M\$ alloué 1995-96: 471,4 M\$ Moyenne annuelle: 317,6 M\$</p> <p>sans le programme d'infrastructures, Moyenne annuelle = 229,8 M\$</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Aide aux zones défavorisées</li> <li>5. Équipements régionaux majeurs</li> <li>6. Attraites et infrast. touristiques</li> <li>7. Dév. économique du saumon</li> <li>8. Centre d'aide dév. technologique</li> <li>9. Soc. dév. Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine</li> <li>10. Appui au design de mode</li> <li>11. Infrast. accueil aux entreprises</li> <li>12. R&amp;D agro-alimentaire</li> <li>13. R&amp;D foresterie</li> <li>14. R&amp;D halieutique et aquicole</li> <li>15. Prog. minier Chibou-Chapais</li> <li>16. Prospection minière Est du Qc</li> </ol> <p><u>Budget total prévu<sup>2</sup>:</u></p> <p>820 M\$/ 6 ans fédéral: 440 M\$ /6 ans Québec: 380 M\$ /6 ans Échéance au 31 mars 9</p> <p><u>Moyenne annuelle selon le solde net de 966 m<sup>3</sup>:</u></p> <p>161 M\$ fédéral: 91 M\$ Québec: 70 M\$</p>	<p><b><u>Depuis 1992 (réforme Picotte).</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds conjoncturel de développement du SDR: 9 M\$</li> <li>• 16 Conseils régionaux: 49 M\$ <ul style="list-style-type: none"> <li>- fonctionnement: 0,3 M\$</li> <li>- soutien entrepreneurship</li> <li>- *FAE: 0,7 M\$</li> <li>- *FIR: 2,0 M\$</li> </ul> </li> </ul> <p>TOTAL: 58 M\$</p> <p><b><u>Mesure spéciale: FDCE</u></b> (fonds) décentralisé de création d'emplois = 300 millions/3 ans</p> <p><b><u>Budgets régionalisés</u></b> Mesures budgétaires des ministères soumises à la concertation: 1994-95: 527,3 M\$ 1993-94: 518 M\$</p> <p><b><u>Contributions à des fonds:</u></b> - SRI (7): budget fonctionnement</p>
--	---	---

2 Le budget des dépenses du BFDR-Q 1995-1996 prévoit toujours une somme totale de 443,9 millions de dollars pour l'EADÉRQ, mais les fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés du dossier parlent d'un «solde net» de 546,1 millions pour le fédéral et de 420 millions pour le provincial, pour un total de 966 millions

3 Idem.

	<p><b>*Initiatives Hors-ententes:</b> budget fédéral = 268.1 m (prov.=?) 1994-95= 56,6 M\$ 1995-96= 56,9 M\$</p> <p><b>*Infrastructures</b> (rôle= création rapide d'em-</p>	<p>-FIL (bientôt 50): mise de fonds de 150 000 pour le démarrage de fonds /MRC (Solides ou ...) -16 Fonds du budget Campeau: ??? (mesures fiscales: RÉAQ, SPEQ, Fonds de Solidarité FTQ, Fondation CSN, ...)</p>
	<p>ploi et réfections majeures infrastructures traditionnelles municipales au Qc)</p> <p>Budget: 1,5 milliards/3 gvts/3 ans, prolongé à 5 ans sans supplément</p>	<p>Budget total en dév. régional (programmes prov et conjoints): réel 1994-95: 142,9 M\$ <u>prévu 1995-96: 153,7 M\$</u> Moyenne/année totale: 148,3 M\$</p>
<p><b>Financement public total (fédéral/provincial) annuel: approximativement 350 M\$<sup>4</sup></b></p>		

La majeure partie des budgets de développement régional passe par l'entente fédérale/provinciale sur le développement des régions du Québec. Pendant les six années qu'a duré la dernière entente, soit entre 1988 et mars 1995, un solde net de 966 millions \$ a été dépensé, à raison de 546,1 millions par le fédéral et de 420 millions

- 4 En effet, si on élimine les redondances, qu'on ne tient pas compte des mesures spéciales et qu'on additionne:
- |   |                     |
|---|---------------------|
| <i>la moyenne des budgets annuels du BFDR-Qc:</i>             | <i>230 m</i>        |
| <i>la moyenne provinciale des budgets total:</i>              | <i><u>150 m</u></i> |
| <i>on obtient alors un montant total plutôt optimiste de:</i> | <i>\$380 m</i>      |

Une évaluation plus pessimiste, s'en tenant essentiellement aux programmes réguliers de développement régional obtient plutôt un montant approximatif de \$ 300 millions.

<i>le montant annuel moyen dépensé par les 2 gvts dans l'EADÉRO:</i>	<i>\$161 m</i>
<i>le budget du PADC</i>	<i>\$11 m</i>
<i>le montant annuel moyen des initiatives hors ententes :</i>	<i>\$ 60 m</i>
<i>la moyenne des dépenses autonomes du provincial :</i>	<i><u>\$ 60 m</u></i>
	<i>\$292 m</i>

par le provincial<sup>5</sup>. Les seize programmes conjoints de l'Entente auxiliaire sur le développement des régions du Québec (EADÉRQ) sont donc responsables de 46% de l'enveloppe publique des dépenses effectuées annuellement au titre du développement régional, avec une moyenne annuelle de dépense de 161 millions \$ depuis 1988.

Cette entente auxiliaire conjointe portant spécifiquement sur le développement des régions du Québec n'est toutefois qu'une partie des interventions économiques au Québec. En effet, la grande Entente sur le Développement Économique des Régions (provinces canadiennes), qui régit l'orientation de l'intervention économique du fédéral dans la province, comporte une douzaine d'ententes auxiliaires comme l'EADÉRQ, dont les plus importantes portent sur le développement industriel, le développement touristique ou encore la forêt, les mines ou l'agriculture. Toutes ces interventions influencent le développement des régions, comme l'influencent aussi toutes les transactions privées effectuées au pays, mais ne constituent pas à proprement parler des éléments de la politique régionale. Néanmoins, une série de programmes conclus en dehors de l'EADÉRQ méritent d'être considérés dans notre «comptabilité régionale», puisque cinq des sept initiatives hors ententes visent le développement de Montréal.

PFDM:	Fonds de développement de Montréal
PDRM:	Programme spécial visant le développement de Montréal
PRISOM:	Programme de relance industrielle du sud-ouest de Montréal Programme portant sur le désenclavement du territoire sud-ouest de Montréal
PHASOM:	Programme d'habitation pour le sud-ouest de Montréal
PRIEM:	Programme de relance industrielle de l'Est de Montréal
PAER:	Programme d'aide aux établissements de recherche
PAMPF:	Programme d'aide visant les marchés publics fédéraux
	Total des budgets fédéraux prévus: 268,1 M\$ Dépenses 1994-95 = 56,6 M\$ Dépenses 1995-96 = 56,9 M\$

5 Entrevue téléphonique réalisée avec un fonctionnaire du Secrétariat au développement des régions (Québec).

Il ne s'agit ici que de la part apportée par le fédéral à ces initiatives «hors-entente»; on peut penser que le provincial y contribue dans la même proportion que l'EADÉRQ, et donc pour une enveloppe fédérale /provinciale totale de 480 M\$. Ainsi, la contribution des programmes publics conjoints à l'enveloppe publique totale du développement régional dépasse les 65%.

Nous n'avons pas tenu compte du budget programme d'infrastructures, parce que ce milliard et demi à dépenser en trois ans par les paliers fédéral, provincial et municipal de gouvernements ne vise pas à proprement le développement régional, mais bien plutôt la réfection d'infrastructures traditionnelles qui sont devenues la responsabilité des municipalités avec la réforme Ryan. Ce programme ne constitue pas moins de 60% du budget du BFDR-Q pour 1995-96... Mentionnons rapidement qu'au Québec, l'entente conclue vise quasi-essentiellement les municipalités, ce qui diffère par exemple de l'Ontario où les commissions scolaires, hôpitaux et universités peuvent en bénéficier. Des seuils d'immobilisations ont été prévus pour que les projets dépassent le cadre courant de la gestion municipale et servent réellement à la réfection. Enfin, chaque municipalité s'est vu réserver une enveloppe particulière. Plus de 90% des municipalités auraient présenté des projets.

Les autres 35% de notre montant approximatif de 350 M\$ annuels se répartissent à peu près également entre les programmes assumés de façon autonome par le fédéral et d'autre part par le provincial.

Du côté du Gouvernement fédéral, la moyenne des budgets annuels de l'agence chargée, depuis 1991, de l'administration de la majorité des programmes fédéraux de développement régional au Québec depuis 1991, le Bureau fédéral de développement du Québec (BFDR-Q), se chiffre à 229,8 M\$ (sans le programme d'infrastructure) et les deux années précédentes. Si on retranche à ce montant les millions fédéraux déjà comptabilisés dans le cadre des programmes conjoints, on obtient une moyenne de dépenses annuelles autonomes de 80 M\$. Ce chiffre est en partie contestable puisque les budgets les plus récents sont gonflés par les engagements contractés en fin de course dans l'entente auxiliaire. Selon un fonctionnaire provincial du Secrétariat au développement des régions (Québec), les dépenses du fédéral en développement

régional se chiffraient annuellement plutôt autour de 150 M\$. En ce sens notre évaluation de 350 M\$ annuellement est peut-être optimiste...

En dehors des programmes de l'entente-cadre, l'intervention autonome du Gouvernement fédéral en développement régional se résume au programme de développement des collectivités qui existe depuis 1986 et qui correspond à des dépenses annuelles d'environ 15 millions pour le soutien des Sociétés d'aide au développement des collectivités et de l'aide aux entreprises qui lui est associée. Elle est aussi complétée par le rôle joué par les dix-sept succursales de la Banque fédérale de développement au Québec, qui soutiennent le développement de petites et moyennes entreprises; comme il s'agit de prêts et que la Banque est gérée indépendamment du BFDR-Q, nous n'en avons pas tenu compte.

Du côté provincial, notre évaluation est moins aléatoire, étant donné la stabilité des dépenses de l'OPDQ dans un premier temps et du Secrétariat au développement régional depuis la réforme de 1992 (sous l'ex-ministre Picotte) dans un second temps. Les débours associés aux programmes autonomes de développement régional du provincial se chiffrent à une soixantaine de millions de dollars annuellement.

De 1980 à 1984:	dépenses nettes de 286,2 millions ou 70 millions/année
De 1985 à 1989:	dépenses nettes de 279,4 millions ou 70 millions/année
De 1990 à 1992:	dépenses nettes de 112 millions ou 60 millions/année

Source: données récoltées par entrevue avec le fonctionnaire responsable

Entre 1980 et 1989, la moyenne des dépenses nettes de l'OPDQ se situait à 70 M\$ par année. Elle baissait à 60 millions au début des années 90. Depuis 1992, les 60 M\$ auparavant gérés par l'OPDQ sont gérés directement par les seize CRD régionaux, à raison d'environ 3 millions chacun, le reste constituant un Fonds spécial d'intervention au centre, géré par le Secrétariat au développement des régions. S'y ajoutent à titre temporaire les 300 millions à dépenser en trois ans dans le cadre du programme Fonds décentralisé de création d'emplois. Le budget réel total du provincial en

1994-1995 se chiffrait, toujours au seul titre de la politique régionale, à 142,9 M\$ et se voyait majoré de 10% pour l'année en cours, pour atteindre 153,7 M\$<sup>6</sup>.

#### L'IMPORTANCE DU BUDGET DE LA POLITIQUE RÉGIONALE PAR RAPPORT À D'AUTRES DOMAINES DE DÉPENSES PUBLIQUES

Que peut-on dire du niveau des dépenses publiques effectuées au titre du développement régional? Que valent les 350 M\$ dépensés en moyenne annuellement depuis une dizaine d'années par les deux niveaux de gouvernement dans les régions du Québec? Il faut juger l'arbre à la place qu'il tient dans l'ensemble de la forêt... Cette dépense publique de 375 M\$ dans le développement des régions apparaît passablement faible à la lumière de d'autres domaines de dépenses publiques.

Dans une étude réalisée en 1987 par un Groupe de travail fédéral/provincial, on mettait bien en lumière le fait que les dépenses de la politique régionale ne pesaient pas bien lourd lorsqu'on les comparait aux paiements de transferts acheminés vers les régions dont l'économie était moins performante. Ainsi, alors qu'en 1984-1985, le gouvernement fédéral avait dépensé au Québec autour de 3 milliards de dollars en transferts aux particuliers sous forme de prestations d'assurance-chômage et 2,8 milliards en transferts à la province sous forme de paiements de péréquation, seulement 160 millions avaient été spécifiquement consacrés au développement régional<sup>7</sup>, soit une proportion de 2,7%. Encore aujourd'hui, les 375 M\$ dépensés annuellement par les deux paliers de gouvernement à

---

6 Communiqué de presse du ministère du Conseil exécutif, daté du 13 avril 1995; d'après les crédits approuvés en Commission d'études des crédits, soit avant le discours officiel du budget.

7 Rapport du Groupe de travail fédéral/provincial chargé de l'évaluation du développement régional, mai 1987, 61 pages.

Ce déséquilibre serait évidemment moins prononcé si toutes les dépenses que le Gouvernement fédéral consacre au développement économique à travers ses divers programmes et politiques sectorielles étaient comptées; il ne s'agit ici que des dépenses des ECD, EDER, PSDR et PDIR.

travers la politique régionale n'atteignent que 8% du niveau des dépenses conjuguées d'assurance-chômage et d'aide sociale au Québec.

Évidemment, sans les paiements de transferts aux individus sans travail, le paysage des disparités régionales au pays auraient été bien pire! Mais la disproportion de ces budgets témoigne de l'étroitesse des dépenses publiques consacrées offensivement et structurellement au développement de régions en difficulté. Plutôt que de chercher à *augmenter la capacité d'une économie locale à faire vivre de façon autonome ses citoyens...* on préfère encore indemniser les personnes pour les dommages causés par leur exclusion de la société active... Faut-il pour autant enlever ici pour augmenter là? La réforme de l'assurance-chômage, qui fait en sorte qu'on puise à même le Fonds d'assurance-chômage pour payer la formation professionnelle, des stages en milieu de travail ou des programmes d'aide au retour au travail, montre peut-être qu'on prend cette direction, au lieu d'injecter de l'argent neuf. Les louables intentions de création d'emplois ou de développement de l'employabilité des personnes ne sont toutefois pas des interventions structurelles dans l'économie, susceptibles de créer des emplois stables, durables et performants...

Dans une autre direction, lorsqu'on compare l'enveloppe du développement régional avec les dépenses effectuées plus largement dans le cadre de la politique économique, le résultat n'est pas plus reluisant: selon le Rapport du groupe fédéral/provincial de 1987, sur vingt-cinq ans (1960-1985), la moyenne des dépenses fédérales en développement régional ne représentait que 3% de l'ensemble des dépenses du fédéral en développement économique au Canada<sup>8</sup>. Même plus récemment ou même encore en proportion de l'argent consacré dans la politique industrielle, on peut penser que l'écart est encore énorme.

Cette seconde comparaison, à la lueur de laquelle les finances du développement régional apparaissent toujours aussi faibles, révèle cette fois sans doute la vocation palliative de la politique régionale; elle n'apparaît pas comme le véhicule principal de la modernisation

---

8 *Ibid.*, page 47.

structurelle de l'économie québécoise, mais bien plutôt comme une façon limitée de remédier à l'inégale répartition de l'activité économique et des revenus directs dans l'espace. En ce sens, une politique industrielle tournée vers l'aide à l'exportation et vers la haute technologie peut même aller dans le sens contraire du développement régional...

Enfin, l'évolution du financement de la politique régionale depuis ses débuts, vers 1960, jusqu'à aujourd'hui, nous apprend que les budgets sont très sensibles à la conjoncture. Une étude réalisée sur l'évolution des budgets fédéraux, en dollars constants<sup>9</sup>, entre 1969 et 1989, montre rien de moins qu'un écart de 338,6 M\$ de dollars entre les pôles budgétaires de 68,2 millions en 1969-1970 et de 406,8 millions en 1987-1988, valant entre un pic temporaire de 348 millions en 1973-1974, à l'heure de l'optimisme de l'entente cadre première génération (ECD; 1974-1984) et un seuil de 118 M\$ atteint aux lendemains de la récession de 1981-1982. Ramené en dollars constant de 1981, le budget fédéral actuel ferait sans doute piètre figure aux côtés de celui des plus glorieuses années du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) (1971-1975), gonflé par l'ambition de canaliser et coordonner les programmes sectoriels des différents ministères.

#### Moyenne des budgets fédéraux de développement régional par décennie

1970-1979 (\$ constant de 1981)	215 millions \$
1980-1989 (\$ constant de 1981)	231 millions \$
1990-...	230 millions \$ (** \$ non constants)

9 CYR, M. (1990) *Les politiques de développement régional du gouvernement fédéral au Québec, 1969-1990*, essai de maîtrise présenté au programme ATDR, Université Laval.



## L'INFLUENCE DE LA PRIVATISATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL SUR LE FINANCEMENT GLOBAL...

Traditionnellement, le financement du développement régional était entièrement assumé par les gouvernements. Depuis un dizaine d'année, on mise davantage sur un partenariat financier entre les secteurs public et privé. Ce dernier prend trois différentes formes:

- ◇ Le partenariat financier peut survenir autour de la réalisation de projets, comme cela s'est vu par exemple dans le cas du développement d'une Station touristique dans l'Estrie, alors que le Gouvernement provincial a offert de compléter des investissements privés, ce qui a épaulé les investissements locaux et régionaux et permis à la zone de conserver la propriété de ses infrastructures touristiques majeures.
- ◇ Dernièrement, on assiste à l'émergence de sociétés d'exploitation mixte, où le gouvernement s'allie à des intérêts privés ou encore municipaux pour assurer la gestion d'équipements régionaux d'importance majeure comme des aéroports, des parcs industriels ou des sites d'enfouissement de déchets. C'est le cas notamment de la région de Saint-Romuald où la ville a créé un parc industriel avec Ultramar. C'est encore une exception, mais l'expérience pourrait se multiplier si l'on se fie au modèle européen.
- ◇ Mais l'innovation de taille survenue ces dernières années réside dans la constitution de *fonds locaux et régionaux de développement*, comme les Solides, à l'initiative de partenaires non-gouvernementaux comme par exemple le Fonds de solidarité de la FTQ et bientôt celui de la CSN et même du Gouvernement du Québec (budget Campeau), ou encore à l'initiative du mouvement Desjardins, ou même à l'initiative des citoyens de petits villages ou quartiers (Fonds populaires, cercles d'emprunts, etc...) <sup>10</sup>.

---

10 Une équipe de chercheurs de plusieurs universités étudie actuellement la teneur de ce phénomène, au Québec et par comparaison, avec les États-Unis ou l'Europe, avec la collaboration de partenaires comme le Mouvement Desjardins, la FTQ, la CSN et même de l'Université de Lyon en France. On

La proportion de l'investissement privé est difficile à chiffrer mais l'apport de capitaux privés n'a pas été l'occasion d'un désengagement financier des gouvernements jusqu'ici; au contraire, on peut parler d'un meilleur partage des risques entre divers partenaires, alors qu'auparavant les prêts publics ou les subventions à la création d'entreprises coûtaient chers aux contribuables québécois. Le Gouvernement provincial adoptera lui-même la formule développée par le Fonds de solidarité de la FTQ, si l'on se fie à l'annonce faite dans le dernier budget Campeau sur la création de fonds régionaux de développement.

Mais il est encore difficile de prévoir si à long terme les finances privées vont faire augmenter l'enveloppe globale du développement régional... Le capital de risque ou de développement vient-il toujours combler un vide ou ne vient-il pas dans certains cas se substituer à l'aide traditionnelle des gouvernements envers les entreprises? L'apport de fonds ne se vérifiera que si les fonds locaux et régionaux fructifient; or un placement profitable entraîne-t-il toujours un effet structurant pour le milieu? Quelle proportion d'investissements socialement utile faudra-t-il faire pour combien de bons placements? Ces quelques interrogations montrent les lacunes des mécanismes d'un marché financier laissé à lui-même. Déjà, la carte du capital de risque montre une concentration des fonds et placements qui rapportent et une dispersion des petits fonds vers les petites régions. L'intervention de partenaires privés, si elle est plus que souhaitable pour alimenter les coffres du développement régional/local, doit cependant continuer à répondre à des critères d'intervention définis collectivement et contrôlés par l'État.

L'innovation principale de la formule des fonds de développement réside moins dans son apport global d'argent neuf que dans son adaptation à un contexte nouveau. La constitution de petits fonds locaux et régionaux apporte des enveloppes à gérer de façon autonome dans des milieux qui autrement se situeraient en concurrence avec les autres pour obtenir, auprès des instances

---

pourra référer aux travaux de Benoît Lévesque et al. pour approfondir la question. Voir l'article de Benoît LÉVESQUE, Margie MENDELL et Solange VAN KEMENADE dans les Actes du colloque en développement régional du 62e congrès annuel de l'ACFAS, 1994.

gouvernementales, les moyens de réaliser tel ou tel projet, pourtant essentiel à leur niveau. Cette formule consacre aussi l'utilisation de logiques économiques par de nouvelles catégories d'acteurs pour améliorer des situations sociales. Enfin, l'autonomie de gestion de fonds privés rejoint aussi une nouvelle tendance de gestion à la base des diverses enveloppes publiques, par le biais d'assemblées de partenaires régionaux, comme les CRD, les SQDM régionales ou encore les Régies régionales de la santé et des services sociaux.

## CONCLUSION

La faiblesse historique des budgets alloués au développement régional, par rapport à d'autres grands domaines de dépenses publiques, n'est pas étrangère au constat d'échec des politiques de développement régionales qu'on établissait collectivement au milieu des années 1980. Les observations alors les plus fréquemment évoquées sont les suivantes:

- ◇ les divers programmes visant à inciter les grandes entreprises à se localiser dans les régions ont échoué<sup>11</sup>. En effet, on présupposait sans doute avec tort que des entreprises sans attache étaient prêtes à se relocaliser moyennant une couverture de leur frais supplémentaires. Depuis, on a pu vérifier que l'implantation d'une unité de production «étrangère» dans une localité, fût-elle une grande entreprise, n'y amenait pas toujours le développement économique et que la santé économique d'un milieu peut s'apprécier davantage en terme d'interrelations économiques et d'intégration. Avec le libre-échange, les multinationales cherchent moins à produire sur les lieux mêmes du marché convoité que là où il est possible de réduire leurs coûts de production;

---

11 Constat du Groupe de travail fédéral/provincial précité. Voir aussi l'exposé de Mme Caroline PESTIAU, vice-présidente de l'ex-Conseil économique du Canada, dans *Le local en action*, actes du colloque international Europe-Amérique du Nord (Montréal, 7-10 décembre 1988), ANDLP et IFDEC, édit. de l'Épargne, Paris, 1989, 280 p.

- ◇ les disparités ont changé de visage sans disparaître<sup>12</sup>. Les grands indicateurs socio-économiques montrent aujourd'hui encore que les disparités de revenu et de services entre les régions administratives se sont amoindries, mais que les disparités d'emploi persistent. L'exclusion du marché du travail et la dévitalisation de plusieurs collectivités sont des phénomènes qui s'étendent à un grand nombre de localités et quartiers du Québec et dont on ne peut plus faire une lecture essentiellement régionale;
- ◇ les immobilisations dans le réseau des infrastructures publiques ont peut-être eu un effet centralisateur et déstructurant pour les petites communautés<sup>13</sup>.

Toutefois, le peu de résultats des politiques de développement régional s'explique peut-être aussi par la transformation du contexte économique et la nécessité d'intervenir *autrement* dans les régions. Cette autre façon, c'est sans doute celle qu'on entrevoit dans le débat sur la décentralisation, c'est-à-dire celle d'une régionalisation et d'un découloignement des différentes enveloppes allouées à diverses instances s'occupant isolément de divers aspects sectoriels du développement d'un territoire. Une vraie décentralisation devrait permettre une meilleure intégration des différentes perspectives du développement, que seule une démocratisation est capable de concrétiser.

## ANNEXE DU TABLEAU 1

BFD*:	Banque fédérale de développement
PADC*: (1986)	Programme d'aide au développement des collectivités
BFDR-Q*: (1991)	Bureau fédéral de développement régional (Québec)
EADÉRQ*:	Entente auxiliaire sur le développement économique des régions du Québec (1988-95)
EDER*:	Entente sur le développement économique des régions (provinces) canadiennes (1984-1994)
	<p>*Initiatives hors-entente: programmes affectant le développement régional conclus en dehors de l'EADÉRQ: 5/7 programmes visent Montréal et 6/7 programmes échus au 31 mars dernier: budget fédéral total: 268,1 M\$, sommes engagées: 239,5 M\$ budget fédéral annuel 1994-95= 56,6 M\$, 1995-1996=56,9 M\$</p>
PFDM:	Fonds de développement de Montréal
PDRM:	Programme spécial visant le développement de Montréal
PRISOM:	Programme de relance industrielle du sud-ouest de Montréal Programme portant sur le désenclavement du territoire sud-ouest de Montréal
PHASOM:	Programme d'habitation pour le sud-ouest de Montréal
PRIEM:	Programme de relance industrielle de l'Est de Montréal

PAER:	Programme d'aide aux établissements de recherche
PAMPF:	Programme d'aide visant les marchés publics fédéraux
*OPDQ:	Office de planification et de développement du Québec (1966)
*FDR:	Fonds de développement régional
*PECEC:	Programme de création d'emplois communautaires, Opération solidarité économique (1977)
*PRECEP:	Programme régional de création d'emplois permanents (1988)
*SDR:	Secrétariat au développement des régions, relevant directement du Conseil du trésor.
*FAE:	Fonds d'aide aux entreprises
*FIR:	Fonds d'investissement régional
*ORCD:	Organisme régional de concertation et de développement (conseils régionaux)

## **LA DÉCENTRALISATION, DÉSIRABLE MAIS PEU PROBABLE**

**Jean-Luc MIGUÉ**  
École nationale  
d'administration publique

### **INTRODUCTION**

La notion de décentralisation en est venue ces derniers temps à désigner un double aménagement. Parler de décentralisation, c'est d'abord et avant tout parler de la décentralisation des fonctions gouvernementales en faveur des administrations locales et régionales. Dans certains milieux, surtout dans les milieux périphériques, le sens a évolué un peu confusément en faveur du concept de prise en charge du développement économique et social par les regroupements, organismes et citoyens locaux. J'aborderai successivement les deux dimensions.

### **Décentralisation: mobilité des ressources, contraintes nécessaires aux administrations décentralisées**

Pourquoi l'enseignement économique retient la décentralisation comme un objectif désirable? Par quel mécanisme les bienfaits de la décentralisation se transmettent-ils au système? C'est par la mobilité des ressources. L'imposition aux ressources locales productives de taxes et de réglementations sensiblement plus lourdes que celles des juridictions voisines, sans contrepartie du côté des bénéfices, élève les coûts de production locaux et suscite la substitution d'importations à la production locale. L'activité locale ralentit, processus qui a pour effet de susciter la résistance de la part des résidents. Dans la mesure où le fardeau de ces mesures se fait sentir de façon plus visible et plus vive sur le capital, c'est l'épargne et l'investissement qui sont chassés. Si la main-d'oeuvre est la principale victime, celle-ci est amenée à résister davantage au pouvoir discrétionnaire des monopoles locaux. À la limite, les victimes d'abus par les pouvoirs

publics locaux peuvent «voter avec les jambes» et quitter le territoire. La mobilité des ressources soustrait leurs détenteurs au poids des politiques qui les défavorisent. C'est donc le citoyen qui en bénéficie.

En permettant aux détenteurs de ressources d'échapper plus facilement aux poids de mesures défavorables, le fédéralisme (car c'est de cela qu'il s'agit) rend donc l'inefficacité des gouvernements locaux plus lourde à porter pour la population. Il les incite à résister davantage aux politiques arbitraires. On doit prévoir à ce moment que les décisions publiques décentralisées seront plus inefficaces. Au total, cette logique signifie que dans une économie locale, on ne peut refiler le coût (ni les bénéfices) des politiques aux non-résidents. Le fardeau des politiques des administrations décentralisées ne saurait être transféré aux producteurs et consommateurs extérieurs.

**Décentralisation: phénomène de concurrence entre administrations décentralisées en matière de fiscalité, de programmes de dépenses, de réglementations**

En ouvrant la voie à la mobilité des gens, du capital et des biens entre les collectivités, la décentralisation devient donc la contrepartie du marché dans le secteur public. Elle est l'institutionnalisation de la concurrence entre gouvernements. En régime décentralisé, les gens et en général les ressources choisissent l'administration qui les régira. Les administrations décentralisées doivent garder constamment le souci de ne pas éloigner main-d'œuvre et entreprises par leurs décisions fiscales et réglementaires. La multiplicité des centres de gouvernement favorise la diversité des services publics sur le territoire. Grâce à la concurrence provenant des autres administrations locales, la vraie décentralisation circonscrit le pouvoir déjà diffusé entre les autorités locales et les retient d'imposer des taxes, des réglementations et des services que la population ne désire pas.



**Décentralisation = tarification des services locaux par l'impôt foncier, baisse du coût unitaire et amélioration de la performance**

Une condition précise et incontournable préside donc à l'avènement d'un système sensible aux préférences des citoyens: c'est la concurrence entre les administrations. Un vrai régime décentralisé, c'est donc un aménagement où:

- ◇ les parents-consommateurs locaux et les vendeurs jouissent du maximum d'information, grâce aux possibilités de faire des comparaisons et à l'obligation de faire des choix;
- ◇ aucun acheteur ni vendeur ne jouit d'un contrôle suffisant pour fixer les prix ou les quantités de services de façon arbitraire;
- ◇ les innovateurs et les nouveaux offreurs de services sont libres d'entrer dans le secteur pour répondre aux demandes changeantes et de le quitter aussi. Ce principe impliquerait donc le droit et le pouvoir des citoyens et des quartiers de se fusionner à la municipalité ou à la commission scolaire de leur choix, mais surtout le pouvoir de s'en détacher, sans attendre l'autorisation d'en haut. En un mot, c'est l'opposé de la pratique actuelle, fondée sur la planification centrale.

Dans cette perspective, il faut lire avec un certain scepticisme les propos du maire de Québec, qui d'un même souffle appelle à «la reconnaissance de conseils de quartier, de municipalités de quartier, de structures qui permettent aux citoyens de s'occuper véritablement de leurs affaires»<sup>1</sup>, et en même temps supplie le gouvernement central de Québec de fixer d'en haut les contours de l'aménagement du territoire: c'est au gouvernement, selon lui, qu'il revient de déterminer que, dans la région de Québec, «il doit y avoir x municipalités... Même chose pour Montréal, pour chacune des villes-centres...»<sup>2</sup>. Ce double souhait est incohérent. Québec est incapable de se substituer aux gens du territoire et aux municipalités

---

1 L'ALLIER, J.-P. (1995) «La décentralisation des pouvoirs: pierre angulaire du développement», *Le Soleil*, 14 avril, pp. A15.

2 *Ibid.*, pp. A15.

pour fixer leurs frontières. La seule contribution à attendre de Québec est le cadre juridique général, qui laisse aux territoires locaux le loisir de se combiner comme ils l'entendent:

- ◇ où les ressources capital et le travail peuvent s'engager dans le secteur à volonté et en sortir en réponse à l'évolution des circonstances;
- ◇ où les offreurs inefficaces sont amenés à s'amender, sous peine d'être expulsés de l'industrie.

Voilà ce que réaliserait une vraie décentralisation. Voyons concrètement comment s'exprimeraient les forces en présence dans un régime décentralisé.

### **Concurrence par l'impôt foncier**

La décentralisation mène à la tarification locale des services par l'impôt foncier, à l'abaissement des coûts unitaires et à la performance améliorée. C'est en matière d'impôt foncier comme déterminant de la mobilité des gens et du capital que l'analyse de la décentralisation a été le plus systématiquement appliquée. On découvre à l'exercice que, combinée à la réglementation locale du zonage, la taxe foncière se transforme généralement en système de tarification des services locaux. La taxe foncière devient ainsi un simple tarif prélevé par l'administration locale sur les services qu'elle dispense à ses administrés. En imposant par le lotissement une taille minimum aux superficies à bâtir, en imposant l'usage exclusif du sol aux habitations unifamiliales, en prévoyant l'imposition de structure unique par lot, l'imposition de superficie minimum aux habitations, l'obligation d'aménager des espaces de parking, l'imposition de restrictions à la hauteur des bâtiments et surtout l'exclusion de l'assiette fiscale des sols et des agents qui n'imposent pas de fardeau coûteux aux administrations, telles les terres agricoles, les forêts, les terres humides et occasionnellement les personnes âgées, la multiplicité des pratiques retenues par les administrations locales fait en sorte que chaque variété d'exploitation du sol en vient à assumer le coût des bénéfices qu'elle retire de l'action municipale ou scolaire, ni plus ni moins.

Pourquoi les villes et autres administrations locales s'efforcent-elles de régler ainsi leur fiscalité sur le niveau des bénéfices qu'elles dispensent à leurs différentes clientèles? La réponse est qu'elles n'ont pas le choix de faire autrement. En raison de la forte mobilité des ressources entre leur territoire et le monde extérieur, elles imposent des taxes et des réglementations scolaires non compensées par des bénéfices équivalents mettrait en branle un processus d'exode insoutenable. Alternativement, leur offre de services valant plus que leur coût à certaines clientèles risquerait d'attirer des «immigrants» qui ne feraient que diluer le bénéfice et dissiper la rente. En un mot, l'imposition de taxes et de réglementations qui fausseraient le prix de leurs services s'avérerait extrêmement coûteuse aux résidents. Les migrations inefficaces de ressources risquent peu de se produire, même dans un monde de mobilité.

### **Décentralisation: complément (*exit*) au processus politique**

Ce modèle concurrentiel joue sans qu'il soit nécessaire de circonscrire juridiquement ou constitutionnellement le pouvoir législatif des administrations décentralisées. En régime décentralisé, c'est la mobilité des ressources (l'*exit* selon l'expression de Hirschman), plutôt que l'action politique (le *voice*) qui sert d'instrument à la disposition des individus pour révéler leurs préférences, pour discipliner les gouvernements.

En ouvrant la voie à la mobilité des gens, du capital et des biens, la décentralisation sert donc de complément au processus politique comme instrument de révélation des préférences. La décentralisation, par sa vertu concurrentielle, sert de correctif au monopole de décision collective. La concurrence inter-gouvernementales sert de chien de garde contre les abus du monopole public.

L'apport essentiel de la décentralisation à la solution du problème de l'État monopole est donc de limiter le pouvoir du Prince. Au-delà des processus politiques (fussent-ils démocratiques), la mobilité inhérente à la décentralisation offre aux citoyens un instrument supplémentaire pour discipliner leur gouvernement. La décentralisation, tout comme la privatisation et la déréglementation, se présente

donc en principe comme l'un des instruments possibles de la lutte à l'envahissement de l'État. La lucidité impose cependant à ses protagonistes d'en reconnaître les exigences.

### **Centralisation intégrale au Québec**

Si la notion de décentralisation retenue dans ces lignes est valide, la décentralisation n'existe plus au Québec. Si on exclut, et d'ailleurs pas totalement, les vestiges de pouvoir réel encore laissés aux municipalités, il faut malheureusement reconnaître que de pouvoirs décentralisés, il n'en reste plus au Canada, encore moins au Québec. La centralisation scolaire est intégrale. Plus de 95% des budgets des commissions scolaires, tout comme les taxes qui servent à les financer, leur vient du Ministère. La réglementation du régime pédagogique, des manuels, des espaces, du recrutement des enseignants et de leur rémunération, tout est fixé d'avance par diktats bureaucratiques. À cet égard, l'évolution du régime scolaire n'a fait que reproduire au plan provincial-municipal l'histoire du fédéralisme canadien: la presque totalité des initiatives à l'origine de l'explosion des budgets publics depuis 35 ans au Canada émanent du gouvernement fédéral. Mais je m'en tiendrai à la centralisation à l'intérieur du Québec.

Les Québécois sont captifs d'un régime nationalisé, standardisé. Ils ont été dépossédés du pouvoir de choisir l'éducation et en général les services qu'ils souhaitent pour eux et leurs enfants.

### **Histoire contemporaine de la centralisation municipale**

J'ai relu un texte écrit il y a une dizaine d'années par un ex-sous-ministre des Affaires municipales, devenu depuis le Sénateur Roch Bolduc. Il y trace un tableau navrant de l'envahissement du domaine municipal par ce qu'il désigne à juste titre comme le Grand Frère de Québec ou d'Ottawa. Voici un court survol du portrait qu'il en dégage:

- ◇ déjà en 1978, il relevait, en plus du Code municipal et de la Loi des cités et villes, plus de 75 lois qui affectent au premier chef

les municipalités, soit le quart de toute la législation d'ordre public en vigueur à l'époque;

- ◇ dans le même temps, le gouvernement du temps élaborait 72 projets de loi qui touchaient de près ou de loin les structures municipales;
- ◇ les lois récentes ont de plus pour caractéristiques d'être générales, c'est-à-dire de contenir des dispositions qui habilite le gouvernement ou ses organismes à réglementer, normaliser, inspecter, contrôler ou approuver une multitude d'aspects de la vie municipale, dont en particulier l'environnement;
- ◇ il fixait à 40 le nombre d'agences étatiques autorisées à intervenir sans tenir compte des élus municipaux;
- ◇ il dénombrait de deux à trois cents pouvoirs d'autorisation réservés au gouvernement en matière municipale, en plus des pouvoirs du ministre des Affaires municipales et de la Commission municipale, qui en possèdent chacune autant;
- ◇ quatorze autres ministres jouissent aussi de pouvoirs d'intervention dans les affaires municipales, dont en particulier le ministre des Transports, de la Justice, des Affaires culturelles, de l'Industrie et du Commerce et bien entendu le ministre de l'Environnement.

### **Centralisation, protectionnisme des groupes d'intérêt contre la concurrence**

La théorie économique explique pourquoi la centralisation s'est opérée de façon si totale chez nous. La centralisation est partout la fille de la politisation de la société. La logique de la politisation croissante de l'économie est bien connue des économistes. Ce n'est pas en favorisant la prospérité et la croissance de la richesse collective qu'on gagne des élections. C'est plutôt en pratiquant le redistributionnisme systématique. Les gouvernements ne créent pas de richesse; l'essentiel de leur activité consiste à redistribuer la richesse de la masse en faveur de coalitions stratégiques. En

concentrant des bénéfices substantiels chez ces coalitions actives et éveillées, aux dépens de la masse des votants à travers laquelle on en dilue le fardeau, le parti qui sait gagner des élections s'attire plus de votes auprès des gagnants qu'il n'en perd auprès des perdants. Le plus souvent ce sont des minorités stratégiquement placées qui s'approprient légalement la richesse des autres contre leur gré. Les groupes qui dominent le processus politiques sont généralement des groupes de producteurs, comme l'UPA, les monopoles syndicaux ou par exemple l'industrie des télécommunications. Souvent, il peut s'agir aussi de groupes régionaux qui sont ainsi placés dans la position de quémandeurs. Dans tous les cas, on peut sans exagérer parler de vol légal en quelque sorte! C'est manifestement le cas de la centralisation scolaire qui, grâce à la coercition d'État, détourne chaque année des centaines de millions de dollars de la multitude des parents impuissants en faveur du monopole des enseignants et des bureaucraties scolaires. L'allocation des ressources par les pouvoirs publics, fussent-ils démocratiques, est un mécanisme boiteux.

### **Loi d'airain de la centralisation**

Or, la centralisation est la condition suffisante et nécessaire à cette foire d'empoigne, à cette entreprise incontrôlée qu'est le redistributionnisme d'État. Les administrations décentralisées sont impuissantes à distribuer les faveurs à gauche et à droite, en vertu du pouvoir qu'ont alors les victimes de se soustraire aux décisions qui les défavorisent.

C'est pourquoi d'ailleurs tous les groupes d'intérêt recherchent la centralisation. Puisque la décentralisation sert de rempart contre l'inefficacité et l'octroi de faveurs arbitraires aux groupes d'intérêt locaux et professionnels, tout le monde la prône des lèvres, mais aucun groupe organisé ne la souhaite ou ne la favorise. Dans la mesure où le redistributionnisme constitue la principale finalité politique et où l'octroi de faveurs n'est possible qu'en l'absence de concurrence, c'est-à-dire de mobilité, dans cette même mesure la centralisation se fait comme par une loi d'airain<sup>3</sup>. Conséquemment la décentralisation ne se fera pas.

---

3 Loi d'airain: loi qui réduit le salaire de l'ouvrier au minimum vital.

Le monde scolaire, entendons les offreurs de services scolaires, a été historiquement l'artisan principal de la monopolisation de l'enseignement. Il a lui-même bâti le régime, parce que l'aménagement répondait à ses intérêts.

### Rationalisations

Les groupes d'intérêt n'ont pas de difficulté à recruter des pseudo-intellectuels pour rationaliser les faveurs qu'ils reçoivent du monopole central. J'en veux pour indice la tirade parfaitement technocratique lancée récemment par Pierre Graveline dans *Le Devoir*<sup>4</sup>. Prisonnier de sa vision cartésienne de la société planifiée par l'État, ce scribouilleur en arrive, par une pirouette anti-analytique, à définir la décentralisation par son contraire, c'est-à-dire par l'imposition d'en haut «...à la kyrielle d'intervenants (commissions scolaires, municipalités, MRC, organismes régionaux) d'une nouvelle répartition des pouvoirs, des ressources et des services qui impliquent nécessairement *fusion, réorganisation et sans doute disparition de plusieurs d'entre eux*». Gilles Lesage, du même journal, évite de tomber dans la même naïveté, mais lance quand même le mot d'ordre: «...les municipalités doivent se regrouper et se concerter». En d'autres termes, la concurrence entre municipalités, fondement même de la décentralisation, est à proscrire au profit d'un cartel de gouvernements locaux organisé par le ministère.

Ce n'est pas un hasard si la solution au désastre, qui caractérise le régime monopolisé de l'éducation, soit attendue de la gigantesque foire centralisatrice que seront les États généraux de l'éducation. Ce n'est pas un hasard non plus que les deux principaux artisans du régime actuel, Paul-Gérin Lajoie et Arthur Tremblay, se fassent les promoteurs enthousiastes de ce bazar. Les États généraux sont l'expression la plus pure de la vision cartésienne de la société en général, de l'éducation en particulier. Dans cette perspective, l'initiative et la finalité individuelles n'existent pratiquement pas. La société doit être organisée d'en haut.

---

4 13 et 20 avril 1995, pp. A8.

Dans son aboutissement pratique, la pensée reçue chez nous repose essentiellement sur la foi dans la politisation de la société – et sa conséquence indissociable, le redistributionnisme – par la coercition de l'État central. Dans la perspective collectiviste de la société qui inspire cette vision, la société n'est pas le regroupement d'individus. Elle possède plutôt une âme distincte, une volonté abstraite, au-dessus des individus qui la composent. C'est la société animiste, dotée de qualités humaines, non les individus, qui possède une finalité. Et c'est l'État qui possède le pouvoir de faire des choix. L'État devient le gardien, le garant, l'incarnation de la culture du tout social. D'où les grands projets collectifs que les États généraux ont pour mission d'exprimer. La formule s'impose, puisque les individus ignorent ce qui est bon et mauvais pour eux.

Bien entendu, le corollaire politique universel dégagé par les adeptes de l'animisme social est que l'activisme et l'interventionnisme central sont la voie unique du progrès. En économique, on range cette approche dans la catégorie des sciences occultes au même titre que l'astrologie, la parapsychologie. En vertu de la théorie de l'action collective, l'approche n'est que la rationalisation du redistributionnisme dicté par l'élite politico-bureaucratique au service des groupes d'intérêt.

## L'ÉTAT ET LE DÉVELOPPEMENT

Le concept de décentralisation menace de prendre dans certains milieux un sens qu'on pourrait qualifier de louche. On pourrait le définir, peut-être un peu grossièrement, comme la prise en charge du développement régional par les regroupements et organismes de citoyens locaux. Je retrouve à la lecture du programme de vos assises des expressions comme mobilisation des citoyens, gestion du territoire, financement du développement régional, des expressions pour le moins ambiguës. Cette formulation pose le problème de la place de l'État dans le développement, la création de richesse, la prospérité.

**L'État ne produit pas de richesse, il la redistribue. Et par la course aux faveurs à laquelle il donne lieu, il détruit la richesse. L'État n'est pas un mécanisme correcteur des inefficacités ni un**



redresseur des torts. Il les amplifie plutôt. L'État ne peut garantir la prospérité, pas plus qu'il ne peut créer d'emploi. Les interprétations à la mode sur le rôle de l'État, colportées par la classe politique et intellectuelle et disséminée par les médias, reposent sur un fétiche: son pouvoir présumé de susciter le développement régional, le développement tout court.

Or, l'État est un mauvais capitaliste et un mauvais planificateur. La critique classique qu'on a faite traditionnellement de l'idéal de stratégie industrielle et de stratégie régionale est que l'État se révèle incapable de discriminer entre les gagnants et les perdants. Puisque les agents politiques et bureaucratiques qui font alors les choix, dépensent l'argent des autres plutôt que le leur, ils s'avèrent incapables de faire les bons choix.

Ce reproche est fondé, mais ce n'est pas l'assise principale à la base du scepticisme vis-à-vis de l'idéal de l'État-entrepreneur. En réalité ni les capitalistes du marché, ni les capitalistes d'État ne sont en mesure de «*pick up winners and losers*». Le risque associé à l'innovation ne se mesure pas d'avance par définition. Si on devait en fournir la preuve, on n'aurait qu'à rappeler qu'au cours des vingt dernières années, les nouveaux investissements des entrepreneurs privés n'ont pas rapporté de rendement plus élevé que les actions boursières qui, elles, reflètent principalement les investissements passés.

Un capitaliste ne fait donc pas qu'identifier les débouchés gagnants pour ensuite s'asseoir sur ses lauriers et empocher les bénéfices de ses initiatives novatrices. Les initiatives qui réussiront ne sont pas estampillées gagnantes au départ. Les échecs sont légions, même chez les capitalistes privés.

Ce qui distingue le capitaliste de l'État capitaliste, c'est que le premier gère un portefeuille d'initiatives, de projets et qu'il nourrit le succès et rationne ou affame l'échec. Il ajoute de son capital dans les projets prometteurs et fructueux pour les faire grandir et prospérer, tandis qu'il ferme les entreprises malheureuses pour les éliminer. Ainsi, on calcule que l'investissement moyen dans les firmes qui réussissent est de cinq fois supérieur aux investissements dans les

firmes qui tournent mal. Le capitaliste alimente le succès et affame l'échec.

Parce que la dynamique de l'État repose sur le redistributionnisme, plutôt que sur la production de richesse, les gouvernements pour leur part confondent création d'emplois et création de richesses, distribution et création de richesse. Le gouvernement est incapable de fermer une entreprise, même chancelante et perdante. Le député de la région, le syndicat directement touché, les maires et autres groupes d'intérêt affectés verront à ce que les échecs ne soient jamais consacrés. Le ministère continuera à combler les perdants de ses faveurs (prêts, injections diverses) longtemps après que l'opération se sera avérée désastreuse. L'histoire de Québec inc., comme de toutes les tentatives de capitalisme d'État, c'est l'histoire du jeu de l'autruche. Or, une fois ajustés pour le risque, cette stratégie engendre des rendements moyens inférieurs en même temps que des échecs spectaculaires.

En conséquence d'allocations arbitraires de fonds publics, pompeusement qualifiées de politiques industrielles, rationalisées par une succession de schémas de planification sans fondements, les contribuables font aussi les frais du détournement de milliards de dollars en faveur des privilégiés du Québec inc. Pour le malheur de l'économie québécoise, le tiraillement qui déchire traditionnellement la go-gauche entre l'anti-capitalisme et le nationalisme s'est finalement soldé par la victoire du capitalisme d'État national, moins la concurrence.

Loin de s'employer à atténuer et à enrayer les obstacles au développement, notre État s'est consacré à les amplifier dans sa poursuite de rentabilité politique par les transferts aux groupes d'intérêt. Les obstacles, élevés par la politisation à la bonne marche du marché, s'observent dans les pratiques suivantes: l'appesantissement fiscal, la multiplication des réglementations qui cartellisent, dont les corporations professionnelles et les monopoles syndicaux, les contrôles de prix et de salaires, les tarifs douaniers, les contingents, les subventions aux producteurs nationaux ou locaux, les politiques régionales, etc. Le protectionnisme local, tel qu'on le pratique chez nous par les politiques régionales et la planification

régionale, est la recette infaillible pour l'appauvrissement général de la population.

Aux antipodes de ce programme, si le commerce libre entre individus et organisations décentralisées est seul capable de créer la richesse et le bien-être, alors l'État minimal s'impose au profit d'un régime de récompenses et de sanctions qui laisse libre cours au dynamisme des décideurs décentralisés. Corollaires: responsabilisation des individus, minimisation du poids fiscal, surtout sur les plus productifs; compression des contraintes réglementaires sur la vie active des gens et des organismes décentralisés, au profit de l'effort productif et de l'entrepreneurs; surtout, priorisation de la création de richesse et recul du redistributionnisme destructeur de richesse. En un mot dépolitisation de la société.

C'est en facilitant l'échange au sein du marché par la protection des droits individuels et des contrats que l'État peut apporter sa plus grande contribution à la prospérité. Essentiellement, l'instrument de prospérité réside dans la concurrence, le recours aux forces du marché, au plan des valeurs et des idées comme des biens et des services matériels. La seule option valide pour la prospérité des régions réside dans la prospérité des individus et son corollaire politique, l'ouverture à la concurrence. La logique qui inspire cette option est simple.

La prospérité de l'économie locale repose sur le dynamisme et la productivité individuelle. Elle ne se conçoit que par la multiplication des liens et du commerce avec l'extérieur de la collectivité. L'analyse tout autant que la documentation empirique sur cette question sont incontestables. Depuis la révolution industrielle, l'accès au développement et à la croissance de la part des économies locales a été partout et toujours déterminé par leur intégration totale à l'économie globale. Ce qui signifie, entre autres leçons, que le développement local planifié du type Québec inc., les modèles originaux, ne s'observent que dans la tête des intellectuels de service. Dans les temps modernes, les économies et les sociétés qui ont opté pour le libre-échange sont statistiquement plus prospères que celles qui ont misé sur la planification et l'originalité factice et l'octroi de subventions centrales. En fait, on ne connaît pas de société qui ait connu la prospérité par le protectionnisme et les politiques régionales. Avec

la prospérité des individus vient la richesse des institutions qui encadrent la culture locale.

### **Politiques régionales**

Les faveurs variables que la condescendance centrale promet d'accorder aux investissements et aux infrastructures régionales génèrent le même genre de distorsions. En tant que partie intégrale de la politique régionale, l'octroi de crédits et d'exonération fiscaux agit comme barrière au commerce inter-régional. Il fausse les prix régionaux et ainsi affecte le mouvement inter-régional du capital, du travail et vraisemblablement des biens.

Comme mécanisme de redistribution, les politiques régionales entraînent des conséquences qu'on ne peut qualifier que de tragiques. Elles suppriment le souci qu'auraient les agents économiques régionaux d'opérer les ajustements qui s'imposent. Ainsi consommateurs et producteurs sont désincités de s'établir dans les régions où leur productivité est maximale, puisqu'ils peuvent profiter, sans avoir à se déplacer, des faveurs accordées à leur gouvernement par l'autorité centrale. Bien que les prix inter-régionaux des services publics soient désormais faussés, les ressources n'éprouvent plus le besoin de quitter les régions où elles sont moins productives. À long terme, les disparités régionales s'amplifient, puisque la tendance à se localiser au meilleur endroit se trouve contrecarrée. Ainsi s'amplifie la balkanisation de l'économie, qui gêne la spécialisation inter-régionale des ressources. Les politiques régionales sont de nature protectionniste. Les inégalités inter-régionales ont baissé légèrement depuis 35 ans de politiques régionales au Canada. Mais la part de la production locale dans le revenu des régions n'a pas augmenté. Comme quoi les politiques régionales n'ont eu aucun effet en tant que moteur du développement.

### **Balkanisation par la réglementation centrale**

Le paradoxe de la vision centraliste, qui inspire les politiques régionales chez nous, réside dans son incohérence. Tandis que

l'octroi de subventions régionales et la normalisation des services entraînent l'immobilité des ressources et la surpopulation des régions déclinantes, la réglementation mène à la baisse de l'investissement et la dépopulation des pays moins prospères.

À titre d'illustration, examinons l'impact de mesures centrales comme l'uniformisation des règles de convention collective à travers le Québec (éducation, décrets, dont celui de la construction, etc.). En haussant les salaires et donc le coût relatif du travail dans les régions déclinantes, la négociation centrale agit comme une taxe spécifique sur la main-d'oeuvre des régions moins productives. On peut alternativement les voir comme des tarifs à l'importation du capital dans les régions qui en ont le plus grand besoin. Cette pratique élève les coûts de production relatifs de ces régions et entraîne ainsi le ralentissement des influx de capital<sup>5</sup>, tout comme le ferait un tarif sur l'importation du capital. Ainsi la réglementation centrale sert d'instrument protectionniste pour les régions prospères et constitue donc un facteur déterminant de la balkanisation du Québec.

La prospérité régionale ne passe pas par l'État québécois, ni canadien. C'est vous et moi qui la ferons! Les individus font chaque jour des choix à la lumière des conditions concrètes qui les encadrent; il faut leur faire confiance plutôt qu'à la panacée de l'État.

### **Regroupements régionaux, conseils d'école: un pas timide dans la bonne direction.**

La formule par laquelle des conseils de parents sont constitués dans chaque école est un pas timide et probablement insuffisant dans le sens du processus de décentralisation concurrentielle. Pour exercer son incidence concurrentielle, la décentralisation doit pouvoir compter sur la responsabilité entière des décideurs, aussi bien en matière de financement et de fiscalité qu'en matière de régime pédagogique et d'organisation. De formuler des besoins qui seront

---

5 C'est le même souci qui a inspiré les monopoles syndicaux canadiens et les fanatiques de l'environnement dans leur campagne contre le libre-échange avec le Mexique.

ensuite refilés au financement de l'autorité supérieure est la négation de l'autonomie. C'est placer l'organisme local ou la commission scolaire dans une position de dépendance, dans la position de l'adolescent vis-à-vis de son père. Le gaspillage ne peut que résulter de ce quémandage.

L'appel à la participation organisée des citoyens et des parents doit inspirer un enthousiasme réservé, pour une deuxième raison. L'idéal de participation, si chère à l'élite intellectuelle chez nous, est une utopie. Elle n'est que l'expression de la volonté de politisation intégrale de la société. La participation du public, c'est en pratique l'engagement des groupes d'intérêt. La plupart des citoyens et des parents sont trop occupés à leurs affaires personnelles pour se donner la peine d'analyser toutes les implications scientifiques, politiques et économiques des politiques publiques. Conséquemment, ce sont uniquement les groupes motivés par des intérêts économiques ou idéologiques circonscrits qui s'engageront dans ce processus. Par suite de cet écart d'information, qui distingue le public de ceux qui sont motivés par nécessité à devenir versés dans le sujet, les bureaucrates et les politiciens sont amenés à faire un mauvais usage des dossiers économiques et scientifiques qui leur sont soumis ou à les ignorer totalement.

## CONCLUSION

En quelques mots, nous avons un préjugé en faveur de l'État décentralisé.

## **RÉSULTATS DES ATELIERS DE RÉFLEXION COLLECTIVE**

### **FORUM IV**

La quatrième session du Forum nous a permis d'entendre quatre excellents(es) conférenciers(ères) en matinée. On a constaté plus que jamais la divergence des diverses positions sur la décentralisation gouvernementale. Les gens ont apprécié cette ouverture. La richesse du débat tient en cette volonté et cette capacité de faire asseoir diverses perspectives d'analyse à la même table. Il s'agit là d'une des conditions essentielle au progrès des sciences sociales. Il s'agit aussi d'une condition de base de la démocratie. Les questions posées par l'assistance à nos interlocuteurs furent des plus pertinentes.

En après-midi furent animés huit ateliers de réflexion sur autant de thèmes. Le niveau des discussions s'est positionné à un très bon niveau. Des secrétaires ont recueilli scrupuleusement les éléments essentiels que nous vous reproduisons en synthèse.

#### **Constats**

- ◇ Le porte-parole d'un organisme n'est pas nécessairement imputable mais bien responsable.
- ◇ Les petits villages ne peuvent pas tout prendre de la décentralisation.
- ◇ Il est difficile de mesurer les impacts des investissements publics.
- ◇ La planification stratégique actuelle n'annonce rien de bon face à l'éventuelle décentralisation.
- ◇ Les milieux locaux et régionaux sont capables d'assumer de nouvelles responsabilités.

- ◇ Il y a un manque évident d'information sur les enjeux de la décentralisation.
- ◇ Le secteur public local et régional est de façon générale trop loin des citoyens.
- ◇ L'esprit de clocher dans la région nuit au développement régional.
- ◇ La responsabilisation est à la base de la participation et de l'implication.
- ◇ Les municipalités sont l'échelon le plus apte à rejoindre la population.
- ◇ La planification stratégique n'a pas facilité la participation du communautaire.
- ◇ Les C.A. des organisations régionales ne sont pas assez ouverts.
- ◇ Les coupures dans la fonction publique risquent d'avoir plus de répercussions en régions périphériques qu'en régions centrales.
- ◇ Certaines MRC sont trop peu peuplées; certaines MRC sont trop grandes; etc.
- ◇ La structure MRC permet de rejoindre rapidement les élus locaux et les groupes.
- ◇ La télédiffusion des assemblées des conseils est un bon moyen pour mieux informer la population.

### Questionnements

- ◇ Dans quelles mains un certain nombre de responsabilités peuvent-elles être décentralisées?
- ◇ Que peut-on décentraliser?



- ◇ Imputabilité devant qui: le gouvernement supérieur ou les citoyens?
- ◇ Les MRC doivent-elles avoir des tâches autres que celles des municipalités?
- ◇ Est-ce que l'esprit de clocher nuit au développement local?
- ◇ Pourquoi les groupes communautaires hésitent-ils à participer à l'échelon régional?
- ◇ S'agit-il d'une simple décentralisation des problèmes?
- ◇ Est-ce que la MRC va tout recevoir?

### **Critiques**

- ◇ L'imputabilité régionale appartient actuellement aux fonctionnaires alors qu'au niveau local elle appartient aux élus.
- ◇ La préparation de la base pour assumer de nouveaux rôles est souvent insuffisante.
- ◇ Nous avons vécu une régionalisation administrative et non pas une régionalisation politique.
- ◇ Il y a un manque de préparation des citoyens et des autorités locales et régionales face à l'éventuelle décentralisation.
- ◇ Le sentiment d'appartenance régionale fait défaut.
- ◇ Les politiciens ne véhiculent pas toujours les idées de la base.
- ◇ Il existe de nombreuses contraintes de normes mur à mur, même à l'échelon municipal.
- ◇ Il n'est pas facile de responsabiliser les citoyens.
- ◇ L'implication des citoyens sert trop souvent à tout bloquer.

- ◇ Le débat sur la décentralisation doit servir à réfléchir attentivement sur tout le secteur public.

### **Voeux**

- ◇ Il ne faut pas créer d'autres instances politiques locales et régionales.
- ◇ Il faut que les responsables à l'égard de fonctions publiques soient élus par la population.
- ◇ Il faut analyser les responsabilités à décentraliser avant de penser aux structures.
- ◇ Il ne faut pas oublier l'importance d'une redistribution adéquate de la richesse collective.
- ◇ L'État doit créer les conditions du développement plutôt que d'essayer de le faire.
- ◇ Il faut une information claire et structurée destinée aux citoyens et aux autres acteurs.
- ◇ Il faudrait repenser certains découpages territoriaux.
- ◇ Il faut améliorer la flexibilité et la démocratie de nos structures actuelles.
- ◇ Les problèmes locaux doivent être traités au niveau local afin d'éviter leur dissolution.
- ◇ Il faut des projets adaptés aux besoins des gens si l'on désire les impliquer.
- ◇ L'objectif est d'offrir de meilleurs services à moindres coûts.
- ◇ Les citoyens et les élus locaux doivent être très vigilants face aux fonctionnaires et leurs propres intérêts.

- ◇ Il faut se servir des propositions de l'UMQ.
- ◇ Une véritable réflexion collective doit être amorcée sur la problématique du travail.

### **Recommandations**

- ◇ Modifier et élargir les modalités du pouvoir politique des MRC.
- ◇ Faire en sorte que le Préfet MRC soit à temps plein et élu au suffrage universel.
- ◇ Instituer une assemblée constituante à l'échelon MRC.
- ◇ Ouvrir le niveau régional vers de nouveaux acteurs: communautaire, syndicats, jeunes...
- ◇ Clarifier les éventuelles responsabilités à décentraliser.
- ◇ Trouver des formules pour impliquer davantage la population dans ses affaires publiques.
- ◇ Faire en sorte que la décentralisation vise l'implication et la mobilisation des groupes.
- ◇ Aborder le projet de décentralisation avec une grande ouverture d'esprit de la part des gens concernés.
- ◇ Inclure une clause de réinvestissement dans le milieu lorsque l'on offre une subvention.
- ◇ Valoriser davantage les métiers traditionnels.
- ◇ Penser à un guichet unique pour la formation.
- ◇ Ne pas envisager la décentralisation sur le plan de gouvernements régionaux.

- ◇ Reprendre en main nos leviers décisionnels perdus depuis la montée de l'État québécois.
- ◇ Réclamer la plus-value de la vente d'électricité.
- ◇ Obliger les entreprises à transformer chez nous.

Les réflexions collectives effectuées dans les ateliers de cette quatrième session du Forum ont clairement illustré un niveau de maturité élevé parmi les participants. Nous avons senti un vif désir parmi les gens de passer d'une réflexion sur les principes de la décentralisation gouvernementale à une réflexion sur les enjeux concrets en matière de structures d'accueil, de responsabilités, de financement, etc.

Marc-Urbain Proulx

## **CONCLUSION DES FORUMS SUR LA DÉCENTRALISATION**

**Roch Laroche**  
**Responsable du Bureau de Liaison**  
**Université-Milieu (BLUM)**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

Monsieur le président du forum,  
Conférencières, conférenciers invités,  
Animatrices, animateurs, secrétaires d'ateliers  
Participantes, participants,  
Mesdames, Messieurs,

L'excellente participation aux quatre forums de décembre, de janvier, de mars et d'aujourd'hui portant sur la décentralisation gouvernementale manifeste clairement l'intérêt des participants pour les sujets proposés à la discussion ainsi que la formule utilisée: exposés de spécialistes universitaires en provenance des quatre coins du Québec, discussions en ateliers suivies de plénières, interventions de députés ou ministres.

Il est important de rappeler que les principales conclusions ou recommandations des ateliers ont été recueillies et soigneusement conservées pour publication.

La participation de l'université à l'organisation de ces forums concorde très bien avec sa mission et le document d'orientation *Horizon 2000*. En effet, la mission de l'UQAC touche trois volets: la formation, la recherche et les services aux collectivités. Ce dernier volet, à l'évidence, permet aux intervenants de l'UQAC de collaborer avec le milieu, de mieux comprendre les problèmes vécus, de se rapprocher des individus, des groupes, en somme de mieux s'intégrer à la collectivité régionale.

Au cours des derniers mois, les autorités de l'Université ont entrepris une vaste consultation régionale afin de connaître les

souhaits de la population quant aux orientations de son institution universitaire en regard des années 2000. Partout les intervenants rencontrés ont indiqué clairement qu'ils souhaitaient que l'UQAC exerce une plus grande présence dans la vie régionale et y oeuvre davantage. L'UQAC veut répondre positivement à ces attentes du milieu dans le respect de sa mission fondamentale.

Le forum sur la décentralisation, organisé conjointement par des intervenants de l'UQAC et du milieu régional, s'inscrit donc dans cette ligne de pensée.

Pourquoi précisément avoir choisi pour thème à ces forums la décentralisation? Pour plusieurs raisons. Le groupe organisateur participe, depuis 1988, aux réflexions amorcées dans le cadre du diplôme de deuxième cycle en éthique de société concernant le devenir de notre région.

Les membres du groupe organisateur croient fermement dans la sagesse des citoyens, lorsque ces citoyens sont bien informés. D'où l'importance de favoriser au maximum la circulation de l'information la plus complète et la plus objective possible sur les grandes questions touchant le devenir ou le développement d'un milieu, d'une région. Par la suite, la mise en synergie de cette intelligence collective, en misant sur nos capacités collectives, permet de trouver ensemble des solutions à nos problèmes communs.

Il faut aussi considérer que la conjoncture actuelle favorise une large discussion sur la décentralisation. Depuis plusieurs mois, le discours régional présente la décentralisation comme une des pierres angulaires du développement des localités et des régions. Le discours gouvernemental va dans le même sens.

Le comité organisateur a donc voulu que les forums sur la décentralisation préparent le terrain pour la grande réflexion éventuellement organisée par le CRCQ, réflexion au cours de laquelle l'organisme régional recevra les réponses des divers groupes ou institutions sur le projet de société proposé pour la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean, projet fortement axé sur la décentralisation.

Nous croyons avoir rencontré les objectifs que nous nous étions fixés au point de départ de cette vaste opération. Les nombreuses présentations de professeurs-chercheurs, les interventions politiques importantes, les ateliers multiples, les quelques 600 participantes et participants, la qualité de la couverture journalistique, tout permet de vérifier l'atteinte des objectifs du comité organisateur.

Sans doute est-il bon de rappeler ces objectifs:

- ◇ mieux connaître et comprendre collectivement les enjeux, les concepts et les principes de la décentralisation;
- ◇ illustrer notre capacité de distinguer et définir qui fait quoi, pourquoi et comment, dans la vaste sphère publique du Saguenay—Lac-Saint-Jean;
- ◇ démontrer notre aptitude à prendre en main et à gérer éventuellement de nouvelles fonctions décentralisées;
- ◇ assurer que les décideurs locaux, ceux des MRC et ceux régionaux auront leur mot à dire dans l'éventuel nouveau partage des responsabilités publiques au Québec;
- ◇ assurer un juste équilibre entre la rationalité technocratique et la rationalité politique dans le débat sur la décentralisation au Québec.

Nous croyons donc que les travaux réalisés sur la décentralisation depuis décembre 1994 au Saguenay—Lac-Saint-Jean sont suffisamment importants pour être diffusés sous la forme d'un livre. Je remercie le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) d'avoir pris en charge cette publication.

En terminant, permettez-moi de rappeler quelques idées forces que nous devrions utiliser comme leitmotiv:

- ◇ Ensemble travaillons à bâtir une véritable et solide solidarité régionale.

- ◇ Ensemble efforçons-nous de construire un esprit positif pour notre région.
- ◇ Ensemble apprenons à nous faire confiance et à compter sur nos propres forces régionales.
- ◇ Ensemble développons le support, l'entraide particulièrement à l'intention de nos jeunes désireux de devenir leur propre entrepreneur-employeur.

Merci à toutes et à tous! Félicitations pour votre participation!









